

**TAFSIR KONSTITUSI :  
Studi Putusan Mahkamah Konstitusi tentang Hak  
Menguasai Negara atas Sumber Daya Alam  
dalam Prespektif Demokrasi Ekonomi**

**DISERTASI  
UJIAN TERBUKA**

Penelitian ini dibiayai oleh Lembaga Pengelola Dana Pendidikan (LPDP)  
Kementerian Keuangan R.I.Nomor: PRJ-650/LPDP.4/2019

Diajukan kepada  
Program Doktor (S-3) Ilmu Hukum  
Universitas Muhammadiyah Surakarta  
Untuk Memenuhi Salah Satu Syarat Guna  
Memperoleh Gelar Doktor dalam Ilmu Hukum



oleh

Ahmad

NIM R200160007

**PROGRAM DOKTOR (S-3) ILMU HUKUM  
PASCASARJANA  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SURAKARTA  
2020**

## Abstrak

Penelitian Disertasi dengan fokus studi mengenai Tafsir Konstitusi Hak Menguasai Negara atas Sumber Daya Alam dalam putusan Mahkamah Konstitusi dan Konsep Tafsir Hak Menguasai Negara atas Sumber Daya Alam dalam Prespektif Demokrasi Ekonomi. Adapun metode penelitian yang digunakan adalah jenis penelitian hukum normatif dengan pendekatan analisis filosofis, yang diteliti adalah bahan pustaka atau data sekunder yang meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Selanjutnya data-data yang telah dikumpulkan tersebut ditelaah dan dianalisis menggunakan teori penafsiran original intens dan penafsiran teleologis dalam membentuk prespektif demokrasi ekonomi. Hasil penelitian yang telah diperoleh yakni: 1. Tafsir konstitusi yang digunakan Mahkamah Konstitusi baik secara kontekstual maupun secara bersama-sama (simultan) yakni tafsir historis, original intens dan teleologis; 2. Konsep Tafsir Hak Menguasai Negara atas sumber daya lama dalam prespektif demokrasi ekonomi yang dilakukan secara kontekstual maupun secara bersama-sama dapat diklasifikasi dalam 3 (tiga) yakni 1) putusan MK 001-021-022/PUU-I/2003, bentuk penguasaan negara yakni mengatur (*regelendaad*), mengurus (*bestuurdaad*), mengelola (*beheersdaad*), mengawasi (*toezichthoedensdaad*); 2) Putusan MK No. 3/PUU-VIII/2010, unsur terpenting dari penguasaan negara; (i) kemanfaatan sumber daya alam bagi rakyat, (ii) tingkat pemerataan manfaat sumber daya alam bagi rakyat, (iii) tingkat partisipasi rakyat dalam menentukan manfaat sumber daya alam, serta (iv) penghormatan terhadap hak rakyat secara turun temurun dalam memanfaatkan sumber daya alam; 3) Putusan MK No. 36/PUU-X/2012, bentuk penguasaan negara diberi peringkat; (i) negara melakukan pengelolaan secara langsung atas sumber daya alam; (ii) negara membuat kebijakan dan pengurusan; serta (ii) negara melakukan pengaturan dan pengawasan. Maka konsep tafsir hak menguasai negara atas sumber daya alam dilakukan secara bersama-sama (simultan) antara tafsir historis, original intens dan teleologis untuk mencapai makna demokrasi ekonomi.

Kata Kunci: *Tafsir Konstitusi, Hak Menguasai Negara, Sumber Daya Alam, Demokrasi Ekonomi*

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Pemikiran mengenai pentingnya suatu pengadilan konstitusi telah muncul dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia sebelum kemerdekaan. Pada saat pembahasan Rancangan Undang-Undang Dasar di Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), sebagaimana pendapat Muhammad Yamin.<sup>1</sup> Namun, ide ini ditolak oleh Soepomo dengan alasan bangsa Indonesia tidak menganut prinsip pembagian kekuasaan sebagaimana digambarkan oleh Montesquieu yang dikenal dengan Trias Politika. Di samping itu, jumlah sarjana hukum di Indonesia masih sangat sedikit (terbatas). Selanjutnya, pada saat pembahasan perubahan Undang-Undang Dasar 1945 di era reformasi, pendapat mengenai pentingnya suatu Mahkamah Konstitusi muncul kembali. Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 yang terjadi dalam era reformasi telah menyebabkan beralihnya supremasi Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) ke supremasi konstitusi.<sup>2</sup>

Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) sebagai sebuah konstitusi secara substansi, tidak hanya terkait dengan pengaturan lembaga-lembaga kenegaraan dan struktur pemerintahan semata. Namun, lebih dari itu juga memiliki dimensi pengaturan ekonomi dan kesejahteraan sosial yang tertuang di dalam Pasal 33 dan 34 UUD 1945. Pasal ini merupakan

---

<sup>1</sup> bahwa Mahkamah Agung perlu diberi kewenangan untuk membanding Undang-Undang. Namun, ide ini ditolak oleh Soepomo berdasarkan alasan bahwa Undang-Undang Dasar yang sedang disusun pada saat itu tidak menganut paham trias politika dan Indonesia belum banyak mempunyai ahli hukum.

<sup>2</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, (Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Pusat Studi HTN Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004), hlm. 187.

konsekuensi dari tujuan berdirinya negara Indonesia, hal ini ditunjukkan di dalam Pembukaan UUD 1945 pada alinea ke-4, yang rumusannya sebagai berikut :<sup>3</sup>

*“Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk **memajukan kesejahteraan umum** (pen), mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan **keadilan sosial** (pen) ....”.*

Ekonomi Pancasila sebagai sublimasi dan aspirasi bangsa Indonesia telah terumus dalam pembukaan dan Batang Tubuh UUD 1945 kita. Lahirnya Pancasila dan UUD 1945 itu sendiri merupakan “suatu puncak prestasi perkembangan kultural dan intelektual yang dicapai oleh bangsa Indonesia”. Namun, dengan tercapainya puncak tersebut tidak berarti tugas selesai. Proses merumuskan yang kemudian melaksanakan isi dari ekonomi Pancasila adalah proses yang panjang dan berkesenambungan yang tidak berakhir dalam satu atau dua generasi saja. Proses sejarah bangsa kita dapat ditafsirkan sebagai proses upaya bangsa dalam mencari, menyaring, dan memantapkan isi dari Pancasila<sup>4</sup>.

Paham Indonesia dalam kehidupan berbangsa dan bernegara adalah paham kebersamaan dengan hubungan antar warga negara berdasar asas kekeluargaan. Pandangan Mohammad Hatta (1960) sebagai salah satu *founding father* perlu dikemukakan di awal penelitian ini sebagai titik tolak idiologis yang mendasari pendirian Republik Indonesia. Demokrasi Indonesia, sebagaimana ditegaskan Mohammad Hatta, berbeda dengan demokrasi Barat meskipun sama-sama berdasar pada kedaulatan rakyat (*volkssouveriniteit*).<sup>5</sup> Kedaulatan rakyat Barat berdasar pada kebebasan individu. Singkatnya, demokrasi Barat berdasar pada

---

<sup>3</sup> Kuntana Magnar, Inna Junaenah, dan Giri Ahmad Taufik, “Tafsir MK Atas Pasal 33 UUD 1945: (Studi Atas Putusan MK Mengenai Judicial Review UU No. 7/2004, UU No. 22/2001, dan UU No. 20/2002”, Jurnal Konstitusi, Volume 7, Nomor 1, Februari 2010, hlm. 112.

<sup>4</sup> Mubyarto dkk, *Ekonomi Pancasila*, BPFE Yogyakarta, Cetakan ke empat Februari 1991, hlm. 1.

<sup>5</sup> Mohammad Hatta, Demokrasi kita lihat dalam Elli Ruslina, *Dasar Perekonomian Indonesia dalam Penyimpangan Mandat Konstitusi UUD Negara Tahun 1945*, Total Media, Yogyakarta, 2013, hlm. 1.

*liberalism* dan *individualism*, sedangkan kedaulatan rakyat Indonesia berdasar atas rasa bersama, artinya mengemban paham kebersamaan. Kebersamaan dan asas kekeluargaan di Barat, khususnya di Britania disebut istilah *mutualism and brotherhood*.<sup>6</sup>

Paham kebersamaan secara populer disebut sebagai kolektivitasme yang terkenal dengan *sosiolisme*. Istilah “*Kolektivisme*” dan “*Sosialisme*” tidak populer di Amerika Serikat karena dipahami sebagai berkaitan dengan sistem *authoritarian* Uni Soviet, meskipun *sosialisme* tidak harus berarti komunisme. Oleh karena itu, istilah “kolektivisme” diredam dengan istilah “*communitarianism*”. Tokoh kebersamaan (*communitarianism*) di Amerika Serikat seperti Amitai Etzioni, memberi makna teoretis mengenai kebersamaan dengan menegaskan *privacy* dinyatakan sebagai *a societal license* sehingga *privacy* sebenarnya adalah *amandated privacy*,<sup>7</sup> *privacy* atas “izin” masyarakat berdasar pada nilai-nilai sosial yang berlaku.

Masalah penguasaan atau kepemilikan kekayaan alam dan ruang lingkup penguasaan itu sendiri menjadi sebuah persoalan mendasar ketika kita membicarakan pengaturan kekayaan alam dalam konstitusi. Terdapat berbagai model kepemilikan kekayaan alam yang dianut dalam peraturan suatu Negara, yaitu *pertama*, rezim kepemilikan kekayaan alam sebagai kepemilikan privat yang bersifat absolut, baik oleh individu maupun korporasi, *kedua* kepemilikan komunal atau kolektif dengan mengesampingkan kepemilikan individual,

---

<sup>6</sup> Elli Ruslina, *Dasar Perekonomian Indonesia dalam Penyimpangan Mandat Konstitusi UUD Negara Tahun 1945*, (Yogyakarta: Total Media, Cet. 1, 2013), hlm. 1.

<sup>7</sup> Pidato Soekarno dan Pidato Hatta pada tanggal 15 juli 1945 di depan sidang BPUPKI. Lihat Elli Ruslina, *Dasar Perekonomian Indonesia dalam Penyimpangan Mandat Konstitusi UUD Negara Tahun 1945*, hlm. 2.

*ketiga* kepemilikan atau penguasaan oleh negara, dan *keempat* rezim kepemilikan yang menggunakan cara gabungan dari ketiga rezim yang disebutkan sebelumnya.<sup>8</sup>

Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) tentang pengertian "dikuasai oleh negara" haruslah diartikan mencakup makna penguasaan oleh negara dalam arti luas yang bersumber dan diturunkan dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas sumber kekayaan "bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya" termasuk pula didalamnya pengertian kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan dimaksud.<sup>9</sup> Bentuk penguasaan negara yakni kebijakan (*beleid*) dan pengurusan (*bestuurdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Menurut Mahkamah Konstitusi cabang-cabang produksi yang harus dikuasai oleh negara adalah jika: 1) cabang-cabang produksi itu penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak; 2) penting bagi negara tetapi tidak menguasai hajat hidup orang banyak; 3) tidak penting bagi negara tetapi menguasai hajat hidup orang banyak.

Landasan konstitusional itu menjadi titik anjak penjabaran usaha perekonomian nasional yang terlihat dalam sejumlah UU di bidang sumber daya alam. Permasalahan yang sering mengemuka dalam perundang-undangan di bidang perekonomian sumber daya alam, sepanjang berkaitan dengan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) adalah: (a) bagaimana penguasaan negara atas sumber daya alam, (b) menjamin dan ditujukan bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat, serta (c) bagaimana peranan swasta/modal/investor dalam perekonomian berkaitan dengan sumber daya alam. Pasal 33 UUD 1945 menjadi tempat tiga persoalan itu ditujukan

---

<sup>8</sup> Hamdan Zoelva, *Pengelolaan Sumber Daya Alam dalam Prespektif UUD 1945*, lihat dalam Muhammad Alim, Hamdan Zoelva dkk., dalam *Liber Amicorum 70 Tahun Prof. Dr. Achmad Sodikin, S.H.*, Universitas Brawijaya Press (UB Press), Cetakan pertama, 2014, hlm 9.

<sup>9</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 36/PUU-X/2012, hlm 20.

dan dievaluasikan. Persoalan tersebut pada level suprastruktur politik akan mengarahkan perdebatan antara konsep penguasaan publik berhadap-hadapan dengan konsep kepemilikan perdata dari Negara terhadap sumber daya alam beserta konsekuensi hubungan hukumnya.<sup>10</sup>

## B. Fokus Studi dan Permasalahan

Fokus studi ini adalah tafsir konstitusi yang digunakan oleh Mahkamah Konstitusi dalam menafsirkan hak menguasai negara atas sumber daya alam dengan permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana Tafsir Konstitusi Hak Menguasai Negara atas Sumber Daya Alam dalam putusan Mahkamah Konstitusi ?
2. Bagaimana Konsep Hak Menguasai Negara atas Sumber Daya Alam dalam putusan Mahkamah Konstitusi menurut Prespektif Demokrasi Ekonomi ?

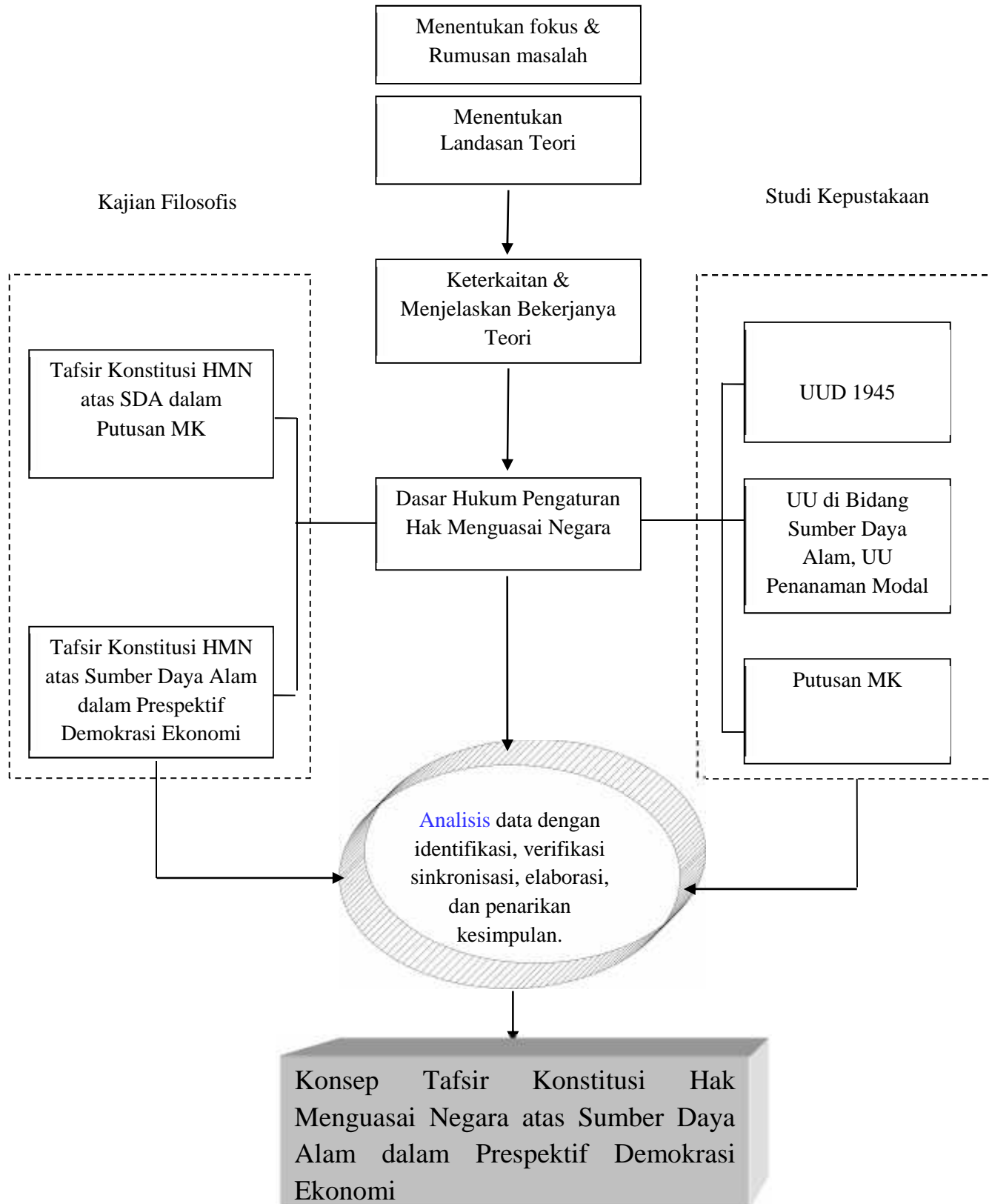
## C. Alur Penelitian

Dalam penelitian ada tahapan-tahapan yang harus dilakukan sebagai proses untuk mencapai hasil penelitian tersebut.

Tabel 1: Tahapan-tahapan penelitian dapat digambarkan sebagai berikut.

---

<sup>10</sup> Yance Arizona, "Konstitusi dalam Intaian Neoliberalisme: Konstitusionalitas Penguasaan Negara Atas Sumberdaya Alam dalam Putusan Mahkamah Konstitusi", Makalah disampaikan dalam Konferensi Warisan Otoritarianisme: Demokrasi Indonesia di Bawah Tirani Modal. Panel Tirani Modal dan Ketatanegaraan, Selasa, 5 Agustus 2008 di FISIP Universitas Indonesia. Dari cakupannya, makalah ini merupakan pengembangan dari skripsi penulis dengan Judul: Penafsiran Mahkamah Konstitusi terhadap Pasal 33 UUD 1945: Studi Perbandingan Putusan Pengujian UU Ketenagalistrikan dengan Putusan Pengujian UU Sumberdaya Air. Fakultas Hukum Universitas Andalas, 2007. Keterbatasan makalah ini adalah berfokus kepada analisa logikal putusan Mahkamah Konstitusi berhadap-hadapan dengan penetrasi modal daripada akomodasi hak-hak masyarakat dan hak ulayat dalam Konsep Penguasaan Negara atas sumber daya alam. Hal ini mengingat intensi permohonan pengujian konstitusionalitas penguasaan negara atas sumberdaya alam ditujukan untuk menghadang penetrasi modal. Makalah ini mencoba membahas dua tema penting di Indonesia hari ini, konstitusionalisme dan neoliberalisme. hlm 1-2.





#### D. Tujuan dan Kontribusi Penelitian

1. Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka penelitian ini memiliki tujuan sebagai berikut.

- a. Menganalisis secara kritis mengenai bagaimana Tafsir Konstitusi Hak Menguasai Negara atas Sumber Daya Alam dalam putusan Mahkamah Konstitusi.
- b. Merumuskan konsep tafsir hak menguasai negara atas sumber daya alam dalam perspektif demokrasi ekonomi.

2. Kontribusi Penelitian sebagai berikut.

- a. Manfaat Teoretis yakni: 1) adanya analisis yang mendalam mengenai putusan-putusan mahkamah konstitusi atas pengujian Undang-Undang di bidang sumber daya alam yang mengandung Tafsir Konstitusi, maka diharapkan dapat ditemukan konsep penafsiran yang tepat dan ideal atas hak menguasai negara dalam undang-undang sumber daya alam; 2) Sebagai salah satu penelitian yang secara khusus memfokuskan putusan-putusan mahkamah konstitusi yang mengandung tafsir konstitusi atas undang-undang di bidang sumber daya alam maka diharapkan penelitian ini dapat melengkapi penelitian yang sudah ada dan sekaligus menjadi dasar untuk penelitian-penelitian selanjutnya atas objek yang sama, tetapi dengan perspektif yang berbeda.
- b. Manfaat Praktis yakni; 1) studi atas putusan-putusan mahkamah konstitusi atas kewenangan melakukan pengujian atas undang-undang terhadap UUD 1945, yang secara khusus pengujian undang-undang di bidang sumber daya alam dengan batu uji Pasal 33 UUD 1945 yang melahirkan tafsir konstitusi, maka menganalisis putusan-putusan yang tersebut diharapkan akan memberikan rekomendasi atas proses dan hasil pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi; 2) tafsir konstitusi mengenai hak menguasai negara atas sumber daya alam yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi yang

melahirkan berbagai tafsir konstitusi dalam putusan mahkamah konstitusi dan secara khusus dalam pengujian undang-undang di bidang sumber daya alam telah memberikan panduan tafsir konsitusi atas hak menguasai negara dengan konsep dan parameter yang masih sangat debatable sebagai panduan praktisnya.

## E. Metode Penelitian

### 1. Paradigma Penelitian

Adapun paradigma dalam penelitian ini yakni paradigma normative dengan menggunakan salah satu unsurnya yakni konsep sebagai dasar dalam menemukan konsep tafsir konstitusi yang digunakan untuk pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi, secara khusus menafsirkan makna hak menguasai negara atas sumber daya alam.

### 2. Metode Penelitian

Metode penelitian hukum pada hakekatnya merupakan suatu cara yang digunakan untuk memperoleh pengetahuan yang benar melalui langkah-langkah tertentu secara sistematis untuk menyusun ilmu pengetahuan.<sup>11</sup> Metode penelitian merupakan penelitian yang menyajikan bagaimana caranya atau langkah-langkah yang harus diambil dalam suatu penelitian secara sistematis dan logis sehingga dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya.<sup>12</sup> Untuk menjawab permasalahan yang telah dirumuskan dalam penelitian ini, digunakan penelitian hukum normative atau penelitian doktrinal.<sup>13</sup> Penelitian hukum normative dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder.<sup>14</sup> Dalam penyusunan disertasi ini penulis menggunakan metode penelitian dengan pendekatan

---

<sup>11</sup> Suryana, Metode penelitian : *Model Praktis Penelitian Kuantitatif dan Kualitatif*, buku ajar perkuliahan, Bandung : Universitas Pendidikan Indonesia, 2010, hlm 20.

<sup>12</sup> Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum dalam praktek*, Jakarta : Sinar Grafika, 1991, hlm 7.

<sup>13</sup> Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta :PT. Raja Grafindo Perkasa, 2004, hlm. 118.

<sup>14</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, ....*op cit*, hlm. 13.

penelitian yaitu: 1) pendekatan undang-undang (*statute approach*). 2) pendekatan kasus (*Case Approach*).

### 3. Langkah-Langkah Penelitian

Untuk dapat memahami fokus penelitian dan menjawab pokok permasalahan yang telah dirumuskan, maka langkah-langkah penelitiannya adalah sebagai berikut:

- a. Akan dilakukan pencarian, pengolahan, dan analisis data mengenai tafsir hak menguasai negara atas undang-undang di bidang sumber daya alam yang telah diputus oleh Mahkamah Konstitusi terkait dengan kewenangannya untuk menguji undang-undang terhadap UUD 1945. Untuk itu melalui metode kepustakaan akan diinventarisasi data-data yang bersumber dari pendapat yang menyatakan metode penafsiran konstitusi.

Data-data yang telah diinventarisasi tersebut kemudian diolah dan dianalisis dengan metode deskriptif, metode interpretasi, serta metode penafsiran konstitusi. Analisis dengan metode deskriptif dilakukan karena penelitian ini bermaksud untuk memperoleh gambaran secara sistematis dan objektif tentang fakta-fakta, ciri-ciri, serta hubungan di antara unsur yang membentuk penafsiran, terutama aspek tafsir konstitusi tentang hak menguasai negara. Hasil analisis tahap pertama tersebut kemudian dilanjutkan dengan analisis atas tafsir konstitusi Mahkamah Konstitusi melalui metode penafsiran konstitusi untuk menemukan konsep tafsir konstitusi atas hak menguasai negara. Keseluruhan data yang telah dianalisis dengan konsep tafsir konstitusi dikonstruksikan dengan tafsir konstitusi yang bernilai Pancasila.

- b. Melalui studi kepustakaan akan diinventarisasi data-data yang bersumber dari pendapat ahli tafsir tentang penafsiran *original intens* dan penafsiran teleologis. Data-data yang telah diinventarisasi tersebut kemudian diolah dan dianalisis dengan metode deskriptif,

metode interpretasi, serta penafsiran Pancasila. Analisis dengan deskriptif dilakukan karena penelitian ini bermaksud untuk memperoleh gambaran secara sistematis dan objektif tentang fakta-fakta, ciri-ciri serta hubungan dengan unsur-unsur yang membentuk konsep tafsir konstitusi.

- c. Hasil analisis pada tahap pertama tersebut lalu dilanjutkan dengan analisis melalui metode interpretasi dan penafsiran konstitusi untuk menemukan konsep yang terdapat dari hasil analisis tahap kedua. Dari bagian akhir dari tahapan ini maka keseluruhan data yang telah dianalisis tersebut lalu dikonstruksi dengan konsep penafsiran original intens dan penafsiran teleologis sehingga pada tahap akhirnya akan ditemukan konsep penafsiran konstitusi yang berdimensi Pancasila.
- d. Dengan metode analisis filsafat, maka hasil analisis pada tahap kedua akan dijadikan sebagai dasar untuk mengkonstruksi konsep penafsiran hak menguasai negara. Berdasarkan seluruh tahap kegiatan tersebut, maka pada tahap akhirnya diharapkan akan ditemukan konsep tafsir hak menguasai negara dalam perspektif demokrasi ekonomi.

#### 4. Metode Pendekatan

Disertasi ini menggunakan pendekatan filosofis karena dimaksudkan untuk mengeksplorasi bangunan konsep tafsir hak menguasai negara yang mengintegrasikan nilai-nilai universal yang dimiliki oleh bangsa Indonesia sebagai kritik atas undang-undang di bidang sumber daya alam yang telah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi. Dengan demikian, kegiatan utama yang dilakukan dalam penelitian ini, *pertama*, mendeskripsikan dan mengeksplorasi konsep tafsir hak menguasai negara dalam putusan Mahkamah Konstitusi; *kedua* merumuskan konsep tafsir hak menguasai negara dalam perspektif demokrasi ekonomi.

## 5. Sumber Data dan Jenis Data

Sumber data utama dalam penelitian ini adalah seluruh informasi yang berasal dari bahan-bahan pustaka, berupa: buku-buku, artikel, disertasi ilmu hukum, dan berbagai tulisan ilmiah yang berhubungan secara langsung dengan objek penelitian, yakni berupa: (a) tulisan mengenai penafsiran konstitusi, (b) karya-karya yang ditulis ahli hukum, khusus yang berhubungan dengan penafsiran konstitusi atas hak menguasai negara, dan (c) putusan-putusan Mahkamah Konstitusi terhadap Undang-Undang sumber daya alam.

## 6. Teknik Pengumpulan Data

Data penelitian yang dikumpulkan oleh peneliti dengan teknik Studi Dokumen yaitu melakukan penelitian terhadap dokumentasi atas risalah Pembentukan UUD 1945, undang-undang dan Putusan-putusan Mahkamah Konstitusi, disertasi, serta jurnal yang berkaitan dengan objek penelitian.<sup>15</sup>

## 7. Teknik Analisis Data

Data sekunder yang telah dihimpun, diklasifikasi, kemudian dilakukan analisis dengan analisis filosofis. Adapun data sekunder yang menjadi objek penelitian mengenai tafsir hak menguasai negara akan dilakukan identifikasi, klasifikasi, kategorisasi, lalu dianalisis secara filosofis yang akan diuraikan dalam bentuk kalimat untuk mendapatkan hasil kajian yang mendalam terhadap konsep tafsir konstitusi tentang hak menguasai negara dalam perspektif demokrasi ekonomi.

## F. Orisinalitas Penelitian dan Posisi Penelitian

Sebagai wujud nyata untuk menegaskan keaslian atas disertasi ini maka penulis menyebutkan beberapa disertasi ahli hukum sebagai berikut: Aidul Fitriciada Azhari dalam disertasi yang berjudul, “Penafsiran Konstitusi dan Implikasinya terhadap Pembentukan Sistem

---

<sup>15</sup> Masri Pangaribuan, *Metode Penelitian Survei*, Jakarta: LP3ES, Media Surya Grafindo, 1989, hlm. 199.

Ketatanegaraan Demokrasi atau Otokrasi (Studi tentang Penafsiran UUD 1945 dan Pergulatan Mewujudkan Demokrasi di Indonesia)”, Moh. Mahfud MD, *Perkembangan Politik Hukum (Studi tentang Konfigurasi Politik Hukum terhadap produk hukum di Indonesia)*.<sup>16</sup> Winahyu Erwiningsih, meneliti mengenai Pelaksanaan Pengaturan Hak Menguasai Negara Atas Tanah Menurut UUD 1945.<sup>17</sup> Ni’matul Huda menulis mengenai Hubungan Pengawasan Produk Hukum Daerah Antara Pemerintah Dan Pemerintah Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>18</sup> Muchtar Luthfi menulis “Politik Hukum Pertanahan dalam Prespektif Otonomi Daerah Pasca Orde Baru” yang merupakan Alumni Program Doktor Ilmu Hukum Pasca Sarjana Universitas Islam Indonesia yang menyelesaikan studi Program Doktor Ilmu hukumnya (S-3) pada bulan Mei 2015.<sup>19</sup> Muhammad Ilham Hermawan dengan Disertasi yang berjudul ”Hermeneutik sebagai Landasan Kefilsafatan Keberadaan Penafsiran Konstitusi (Analisis Putusan Pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar oleh Mahkamah Konstitusi Indonesia)”, Siti Rodhiyah Istinah dengan Disertasi yang berjudul “Pola Ideal Pertanggungjawaban Presiden dalam Mewujudkan Demokrasi Ekonomi Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada Era Reformasi ”.

---

<sup>16</sup> Mahfud MD, *Perkembangan Politik Hukum: Study tentang Pengaruh Konfigurasi Politik terhadap Produk Hukum di Indonesia*, (Yogyakarta: UGM, 1993)

<sup>17</sup> Winahyu Erwiningsih, *Pelaksanaan Pengaturan Hak menguasai Negara atas Tanah Menurut UUD 1945*, ( Yogyakarta : Disertasi-UII, 2009).

<sup>18</sup> Ni’matul huda, *Hubungan Pengawasan Produk Hukum Daerah Antara Pemerintah Dan Pemerintah Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, (Yogyakarta: Disertasi UII-2009)

<sup>19</sup> Muchtar Luthfi, *Politik Hukum Pertanahan Dalam Prespektif Otonomi Daerah Pasca Orde Baru*, (Yogyakarta : Disertasi UII-2015)

## BAB II

### KAJIAN PUSTAKA DAN KERANGKA TEORETIK

#### A. Kewenangan Mahkamah Konstitusi Menguji Undang-Undang

Mahkamah Konstitusi yang memiliki kewenangan mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusan bersifat final untuk: (1) menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar, (2) memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh undang-undang dasar, (3) memutus pembubaran partai politik, (4) memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum, dan (5) memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.<sup>20</sup>

Tugas Mahkamah Konstitusi adalah untuk mengawal konstitusi atau undang-undang dasar agar ketentuan dalam undang-undang dasar dimaksud tidak menjadi “huruf-huruf yang mati” (*dead letters*), hanya tertulis indah di dalam buku-buku, tetapi benar-benar terjelma dan ditaati di dalam praktik kehidupan bernegara. Oleh sebab itulah, Mahkamah Konstitusi diberi predikat sebagai “pengawal konstitusi” (*the guardian of the constitution*). Karena tugasnya demikian, dengan sendirinya interpretasi konstitusi dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi mengikat secara hukum sehingga Mahkamah Konstitusi secara otomatis juga merupakan *the sole interpreter of the constitution*. Lembaga-lembaga negara yang lain dapat saja menafsirkan ketentuan konstitusi atau undang-undang dasar, namun apabila penafsiran oleh Mahkamah Konstitusi, maka yang mengikat secara hukum adalah penafsiran Mahkamah Konstitusi.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> I Dewa Gede Palguna, *Op. Cit*, hlm 47-48.

<sup>21</sup> *Ibid.*

Sejarah menunjukkan akibat penerapan prinsip supremasi parlemen yang mutlak itu, dua negara Eropa (Jerman dan Italia) pernah terperosok dalam perang dunia. Inilah salah satu sebab lahirnya pemikiran untuk meninjau ulang paham supremasi parlemen karena tatkala negara diperintah oleh seorang dictator yang konstitusinya tidak diindahkan, sementara parlemen hanya menjadi “tukang stempel” bagi segala keinginan sang diktator, warga negara tidak dapat berbuat apa-apa karena prinsip supremasi parlemen tidak memungkinkan dilakukan upaya apapun untuk menilai keabsahaan tindakan parlemen, sekalipun hal itu jelas-jelas bertentangan dengan konstitusi. Pengalaman serupa, namun dengan sebab yang berlainan, juga dialami oleh negara-negara bekas komunis di Eropa Tengah dan Timur.<sup>22</sup>

Di dalam penjelasan umum UU MK disebutkan bahwa tugas dan fungsi MK adalah menangani perkara ketatanegaraan atau perkara konstitusional tertentu dalam rangka menjaga konstitusi agar dilaksanakan secara bertanggung jawab sesuai dengan kehendak rakyat dan cita-cita demokrasi. Selain itu, keberadaan MK juga dimaksudkan sebagai koreksi terhadap pengalaman ketatanegaraan yang ditimbulkan oleh tafsir ganda atas konstitusi.<sup>23</sup>

Fungsi tersebut dijalankan melalui wewenang yang dimiliki, yaitu memeriksa, mengadili, dan memutus perkara tertentu berdasarkan pertimbangan konstitusional. Dengan sendirinya setiap putusan MK merupakan penafsiran terhadap konstitusi. Berdasarkan latar belakang ini setidaknya terdapat lima fungsi yang melekat pada keberadaan MK dan dilaksanakan melalui wewenangnya, yaitu sebagai pengawal konstitusi (*the guardian of the constitution*), penafsir final konstitusi (*the final interpreter of the constitution*), pelindung hak asasi manusia (*the*

---

<sup>22</sup> I Dewa Gede Palguna, *Ibid.*, hlm 50.

<sup>23</sup> Abdul Mukhtie Fadjar, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, Konstitusi Press, Jakarta: Cetakan pertama, Juni 2006, hlm 119.



*protector of the citizen's constitutional rights*), dan pelindung demokrasi (*the protector of democracy*).<sup>24</sup>

## **B. Pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945**

Pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar (UUD) merupakan pengujian mengenai nilai konstiusionalitas undang-undang. Metode Pengujian yang dilakukan oleh MKRI adalah dengan metode *review*, yakni metode yang memandang, menilai, atau menguji kembali<sup>25</sup> sehingga *legal standing* menjadi sangat penting dalam kewenangan MKRI yang satu ini. Pengujian ini dibagi menjadi dua, yakni (i) pengujian formil dan (ii) pengujian material. Pengujian secara formal akan melakukan pengujian atas dasar kewenangan dalam pembentukan UU dan prosedur yang harus ditempuh dari tahap *drafting* sampai pada pengumuman dalam Lembaran Negara yang harus menuruti ketentuan yang berlaku.

Sebagaimana diuraikan pada pasal 51 ayat (3) huruf a UU No 24 Tahun 2003 yang menyatakan pemohon wajib menguraikan dengan jelas, bahwa “Pembentukan Undang-Undang tidak memenuhi ketentuan berdasarkan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945.” Lalu pengujian material ialah pengujian atas materi muatan dari UU itu sendiri sebagaimana diuraikan pada pasal 51 ayat (3) huruf b UU No 24 Tahun 2003 yang menyatakan pemohon wajib menguraikan dengan jelas bahwa: “Materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945”

Mengenai *legal standing* yang disebutkan di atas pada kewenangan MKRI yang satu ini haruslah kuat, di dalam Pengujian UU ini terdapat asas *point d" interet point d" action*, yang berarti siapa yang mempunyai kepentingan kuat, maka ia yang boleh mengajukan gugatan

---

<sup>24</sup> Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, *Op. Cit.*

<sup>25</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Jakarta: Konpress, 2006, hlm 4-5

sehingga pemohon yang disebutkan pada pasal 51 ayat (1) UU No 23 Tahun 2004, yaitu (1) Perorangan warganegara Indonesia, (2) Kesatuan Masyarakat Hukum Adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang, (3) Badan hukum publik atau privat, atau (4) Lembaga negara wajib menguraikan bahwa hak dan kewenangan konstitusionalnya dirugikan.

Menurut Maruarar Siahaan 2 (dua) kriteria yang dimaksud yakni:<sup>26</sup> *Pertama*, kualifikasi apakah (1) Perorangan warga negara Indonesia, (2) Kesatuan Masyarakat Hukum Adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang, (3) Badan hukum publik atau privat, atau (4) Lembaga negara; *Kedua*, anggapan bahwa kualifikasi demikian terdapat hak dan/atau kewenangan konstitusional pemohon yang dirugikan oleh berlakunya undang-undang.

MKRI sendiri dalam putusan perkara No 006/ PUU-III/ 2005 dan 10/PUU-III/2005 merumuskan secara lebih definitif tentang kerugian hak dan kewenangan konstitusional yakni: (a) adanya hak konstitusional pemohon yang diberikan oleh UUD 1945, (b) bahwa hak konstitusional pemohon tersebut dianggap oleh pemohon telah dirugikan oleh suatu Undang-Undang yang diuji, (c) bahwa kerugian yang dimaksud bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan terjadi, (d) adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dan berlakunya undang-undang yang dimohonkan untuk diuji, dan (e) adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional tidak akan terjadi.

---

<sup>26</sup> Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta: Konpress, 2005, hlm 81.

Mengenai jenis-jenis putusan MKRI tentang pengujian UU disebutkan secara jelas pada Pasal 56 UU No 24 Tahun 2003, yakni: (1) Dalam hal Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa pemohon dan/atau permohonannya tidak memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam (Pasal 50<sup>27</sup> dan Pasal 51), amar putusan menyatakan permohonan tidak dapat diterima. (2) Dalam hal Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa permohonan beralasan, amar putusan menyatakan permohonan dikabulkan. (3) Dalam hal permohonan dikabulkan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Mahkamah Konstitusi menyatakan dengan tegas materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dari undang-undang yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. (4) Dalam hal pembentukan undang-undang dimaksud tidak memenuhi ketentuan pembentukan undang-undang berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, amar putusan menyatakan permohonan dikabulkan. (5) Dalam hal undang-undang dimaksud tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, baik mengenai pembentukan maupun materinya sebagian atau keseluruhan, amar putusan menyatakan permohonan ditolak.”

### **C. Mahkamah Konstitusi sebagai Penafsir Final Konstitusi**

Berdasarkan ketentuan Pasal 24 ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 *juncto* Pasal 2 UU MK, kedudukan MK adalah: (a) merupakan salah satu lembaga negara yang melakukan kekuasaan kehakiman, (b) merupakan kekuasaan kehakiman yang merdeka, dan (c) sebagai penegak hukum dan keadilan. Adapun tugas dan fungsi MK berdasarkan penjelasan umum UU MK adalah menangani perkara ketatanegaraan atau perkara konstitusi tertentu dalam rangka menjaga konstitusi (UUD 1945) agar dilaksanakan secara bertanggung jawab sesuai dengan kehendak

---

<sup>27</sup> Pasal ini telah dinyatakan tidak lagi mempunyai kekuatan hukum mengikat oleh MKRI berdasarkan putusannya atas perkara No. 066/PUU-II/2004 yang diucapkan pada tanggal 12 April 2005. MKRI telah mengambil keputusan mengenai hal ini karena pasal 50 turut dimohonkan untuk diuji. Lihat dalam Ibnu Sina Chandranegara, *Perbandingan Fungsi dan Kedudukan Mahkamah Konstitusi dan Lembaga Sejenisnya di Tiga Negara (Indonesia, Australia dan Prancis)*, hlm. 6

rakyat dan cita-cita demokrasi. Keberadaan MK sekaligus untuk menjaga terselenggaranya pemerintahan negara yang stabil dan merupakan koreksi terhadap pengalaman kehidupan ketatanegaraan di masa lalu yang ditimbulkan oleh tafsir ganda terhadap konstitusi. Oleh karena itu, selain sebagai penjaga konstitusi (*the guardian of the constitution*), MK juga merupakan penafsir tertinggi konstitusi (*the sole interpreter of constitution*).<sup>28</sup>

Penafsiran undang-undang dasar (*interpretation of the constitution*) pada dasarnya merupakan salah satu cara untuk mengubah UUD. Menurut K.C. Wheare perubahan UUD dapat dilakukan dengan empat cara, yakni dengan suatu kekuatan politik yang sangat berpengaruh (*some primary forces*), perubahan formal (*formal amendment*), penafsiran pengadilan (*judicial interpretation*), serta kebiasaan dalam konvensi ketatanegaraan (*usage and convention*). Dalam klasifikasi Wheare tersebut, yang dimaksud dengan penafsiran UUD adalah penafsiran yang dilakukan oleh lembaga yudisial, yakni Mahkamah Agung atau Mahkamah Konstitusi. Penafsiran yudisial adalah penafsiran oleh hakim melalui proses yustisial terhadap makna satu teks (kata atau kalimat) dalam UUD tanpa mengubah teks, tetapi penafsiran telah mengubah makna teks tersebut sehingga penafsiran konstitusi pada dasarnya telah mengubah UUD.<sup>29</sup>

Dalam melakukan penafsiran, pengadilan tidak melakukannya sebagai kegiatan khusus atau secara tersendiri, tetapi melalui putusan-putusannya. Oleh karena itu, dalam hubungannya dengan penafsiran konstitusi yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi, putusan-putusan Mahkamah Konstitusi pada dasarnya adalah bentuk-bentuk penafsiran hakim dan berisi tafsir

---

<sup>28</sup> Abdul Mukhtie Fadjar, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, Konstitusi Press, Jakarta: Cetakan pertama, Juni 2006, hal. 119

<sup>29</sup> Aidul Fitriciada Azhari. *Tafsir Konstitusi Pergulatan Mewujudkan Demokrasi di Indonesia*. (Yogyakarta: Genta Publishing, 2017), hlm. 29

yang mengikat atas berbagai ketentuan konstitusi yang terkait dengan perkara yang diajukan kepadanya.<sup>30</sup>

Dalam kajian hukum konstitusi, perdebatan mengenai penafsiran konstitusi antara yang mempertahankan penafsiran yang memegang teguh makna teks konstitusi dan *original intent*, lahirnya teks dengan penafsiran ekstensif atas teks konstitusi oleh para hakim bukanlah hal baru. Pemerintah dan parlemen akan selalu protes dan tidak suka dengan kebebasan hakim melakukan penafsiran ekstensif, sedangkan hakim selalu membela kebebasan pengadilan. Paling tidak terdapat dua kelompok besar metode penafsiran konstitusi, seperti yang dikemukakan oleh Ziyad Motala, yaitu *interpretivist* dan *method non-interpretivist method*, atau dapat juga dibagi dalam metode penafsiran *backward-looking* dan metode penafsiran *forward-looking*. Metode yang pertama lebih bersifat konservatif dan yang kedua bersifat progresif.<sup>31</sup>

Metode penafsiran yang pertama (konservatif) merujuk kepada penafsiran yang formalistik dengan konstruksi yang ketat berkaitan dengan teks tertulis dari konstitusi. Metode ini hanya mempertimbangkan bahan-bahan yang terbatas pada teks konstitusi itu sendiri dan sejarahnya atau *original intent*. Metode ini sangat formalistik dan teknikal serta mendelegitimasi setiap metode interpretasi yang berhubungan dengan sumber lain selain teks konstitusi dan dokumen sejarahnya yang membuktikan kehendak dari pembuatnya (*original intent*). Metode ini melahirkan cara pandang konstitusi yang legalistik dan kaku. Adapun metode penafsiran yang kedua (progresif) tidak hanya membatasi diri pada teks dan *original intent*. Metode ini memperluas penafsiran konstitusi pada nilai-nilai dan sumber di luar teks dan sejarah lahirnya

---

<sup>30</sup> Jimly Asshiddiqie, Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi, (Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2007), hlm 69.

<sup>31</sup> Hamdan Zoelva. *Mengawal Konstitusionalisme*. (Jakarta : Konstitusi Press, Cetakan Pertama, Agustus 2016), hlm. 26.

norma konstitusi (*original intent*). Misalnya, teori dalam bidang filsafat moral, hak asasi, dan berbagai teori mengenai kehendak masyarakat atas makna konstitusi.<sup>32</sup>

Metode ini sering dikelompokkan sebagai pendekatan konstitusi yang hidup (*the living constitution approach*) dan memberikan makna konstitusi berdasarkan konteks waktu dan kemamfaatan pada saat diterapkan. Hal yang menjadi fokus dalam metode ini, di samping pada teks dan *original intent*, juga pada keperluan dan kemafaatan bagi masyarakat ketika konstitusi itu diterapkan sehingga yang diutamakan adalah legitimasi dan dukungan sosial atas makna konstitusi. Metode penafsiran kedua tersebut dapat juga disebut *open-ended experiential approach*. Metode penafsiran atau pendekatan inilah yang oleh Satjipto Raharjo, disebut sebagai hukum progresif.<sup>33</sup>

#### **D. Teori Penafsiran Konstitusi**

Penafsiran/ interpretasi diperlukan ketika ada ketidakjelasan makna atas teks. Ketika ada perbedaan penafsiran atas suatu teks, maka diperlukan sebuah penafsiran atasnya. Penafsiran berlaku pada seluruh teks dalam lintas disiplin ilmu. Penafsiran itu sendiri berasal dari bahasa Arab, yaitu *tafsir* yang berarti ‘menerangkan atau menyatakan’. Kata ini diambil dari kata *tafsirrah* yaitu ‘perkakas yang digunakan tabib/ dokter untuk mengetahui penyakit orang yang sakit’. Penggunaan kata *tafsir* melekat pada pencarian makna atas teks Al-Quran. Dalam menafsirkan makna Al-Quran para ulama klasik (Syafi’i, Maliki, Hanafi, Ahmad bin Hanbal, Al Ghazali, Ibn Taimiyyah, Muhammad Abduh, Rasyid Ridha, dan sebagainya) menggunakan ilmu bantu, yaitu *Ilmu Lughat, Nahwu, Tashrif, Balaghah, Ushul Fiqh* serta *Ilmu Asbabun Nuzul*.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> *Ibid.* hlm. 28.

<sup>33</sup> *Ibid.* hlm. 29.

<sup>34</sup> Tim Peneliti PKK FH Universitas Jenderal Soedirman, Artikel Tahun 2006, hlm 197.

Adapun menurut pandangan Jimly Asshiddiqie,<sup>35</sup> menyatakan bahwa penafsiran merupakan proses dimana pengadilan mencari kepastian pengertian mengenai pengaturan tertentu dari suatu undang-undang. Penafsiran merupakan upaya melalui pengadilan untuk mencari kepastian mengenai apa sesungguhnya yang menjadi kehendak pembentuk undang-undang. Pandangan lain menyebutkan bahwa penafsiran merupakan upaya mencari arti atau makna atau maksud sesuatu konsep/ kata/ istilah, menguraikan atau mendeskripsikan arti atau makna atau maksud dari konsep/kata/istilah dengan maksud agar jelas atau terang artinya. Menafsirkan konstitusi berarti memberikan arti atau makna dari suatu istilah atau kumpulan istilah dalam rumusan pasal atau ayat. Umumnya dilakukan dengan cara menguraikan atau menjelaskan maksud dari sesuatu hal yang dianggap belum jelas.

Menurut Sudikno Mertokusumo, penafsiran atau interpretasi merupakan metode penemuan hukum (*rechtvinding*) sebab metode ini merupakan sarana atau alat untuk mengetahui makna undang-undang dalam pengujian material tersimpul adanya wewenang untuk menyelidiki dan menilai isi peraturan perundang-undangan yang menjadi batu pengujinya. Jadi, suatu undang-undang yang isinya sesuai atau dinyatakan bertentangan dengan derajat yang lebih tinggi oleh penguji telah dilakukan penafsiran. Hal ini sejalan dengan yang katakan Rosjidi Ranggawidjaja, bahwa menguji isi undang-undang berarti membandingkan dan di dalamnya termasuk *process of discovering and expounding the meaning of the articles of law and the constitution* (proses penemuan dan penguraian norma konstitusi). Jadi, dalam wewenang pengujian material undang-undang terhadap UUD 1945 oleh MK, terdapat kewenangan melakukan penafsiran atas norma hukum. Menurut Keith E. Whittington sebagaimana dikutip Harjono, menyatakan bahwa dalam memahami konstitusi mengingatkan ada dua cara, yakni:

---

<sup>35</sup> Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit*

*pertama*, melalui penafsiran konstitusi bertujuan untuk menemukan makna dari naskah konstitusi, dan *kedua*, konstruksi konstitusi yang memiliki esensi yang mengarah penafsiran politis dan manakala penafsiran naskah konstitusi tidak dapat memastikan sebuah petunjuk aktivitas atau perbuatan. Pandangan Maruarar Siahaan mengatakan bahwa tujuan yang sudah *given* dari *judicial review* adalah menafsirkan konstitusi. Penafsiran itu untuk mengelaborasi makna konstitusi dan merupakan batu uji dalam *judicial review*.

Perdebatan dalam penafsiran konstitusi seharusnya tidak terikat pada bunyi teks konstitusi yang hanya bertumpu pada otonomi dan independensi teks yang bersifat artifisial atau semu karena yang dicari adalah keadilan menurut teks. Di sisi lain, menilai konstitusi yang merupakan norma dasar yang bersifat fundamental, di dalamnya terdapat nilai-nilai oleh karena itu makna teks konstitusi menjadi sangat penting dan mutlak. Penafsiran konstitusi harus menangkap makna teks ketika dirumuskan, yakni makna asli. Permasalahan penafsiran konstitusi tersebut tidak diselesaikan dengan hanya membenturkan antara teori-teori yang ada dalam penafsiran konstitusi. Akan tetapi, penyelesaiannya ditarik lebih ranah yang dalam lagi, yakni ke dalam ranah filosofis. Penelitian dimaksud untuk menghasilkan rumusan Hermeneutik Konstitusional, yakni kegiatan menafsirkan konstitusi ke dalam konteks historis dan praktis yang baru sehingga Interpretasi atas konstitusi harus dapat menempatkan nilai-nilai moral dan “cita hukum” yang diwujudkan oleh ketentuan konstitusional tertulis.<sup>36</sup>

Metode-metode dalam menafsirkan konstitusi sangat beragam. Para ahli juga mengemukakan banyak pandangan mengenai metode ini. Penafsiran yang paling memperoleh perhatian berupa penafsiran *originalis* dan *non originalis* dengan berbagai varian penafsiran

---

<sup>36</sup> Muhammad Ilham Hermawan, “Hermeneutik sebagai Landasan Kefilsafatan Keberadaan Penafsiran Konstitusi (Analisis Putusan Pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar oleh Mahkamah Konstitusi Indonesia)”, Disertasi Doktor di Universitas Indonesia, 2015.



yang melingkupinya. John H. Garvey dan T. Alexander Aleinikoff sebagaimana dikutip Saldi Isra mengemukakan beberapa metode utama dalam melakukan penafsiran konstitusi, yaitu; *Interpretivism/ Non-intepretivism; Textualism; Original Intent; Stare Decisis; Neutral principles*; dan *balancing* atau kombinasi dari beberapa metode tersebut. Para hakim menggunakan pandangan atau kemampuan mereka berdasarkan pemahaman mereka terhadap hukum itu sendiri, artinya bahwa hakim-hakim berbeda pula dalam melakukan penafsiran konstitusi, sehingga suatu saat para hakim akan saling bertentangan dalam menafsirkan konstitusi terhadap sebuah perkara tertentu. Sementara Sudikno Mertokusumo mengidentifikasi beberapa metode interpretasi yang lazimnya digunakan oleh hakim (pengadilan), meliputi: penafsiran gramatikal/ bahasa, penafsiran teleologis atau sosiologis, penafsiran sistematis atau logis, penafsiran historis, penafsiran komparatif atau perbandingan, dan penafsiran futuristik.

Dalam kerangka teori<sup>37</sup> yang penulis paparkan di bawah ini, yakni berupa teori-teori yang berkaitan dengan objek penelitian, yakni: teori penafsiran Originalisme (*Original Intent*), teori penafsiran Teleologis, kesemuanya mendukung penulisan disertasi ini yang tentunya dengan proporsi yang menyesuaikan satu sama lain. Sementara kerangka konseptual,<sup>38</sup> penulis menuangkan makna redaksional dari frasa-frasa yang sering muncul (frasa utama) dalam

---

<sup>37</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta, 1982), hlm. 109. Dalam suatu penelitian bermanfaat untuk *pertama*, mempertajam atau lebih mengkhususkan fakta yang hendak diselidiki atau diuji kebenarannya; *kedua*, mengembangkan sistem klasifikasi fakta, membina struktur konsep-konsep, serta mengembangkan definisi; *ketiga*, merupakan suatu ikhtisar hlm-hlm yang telah diketahui serta teruji kebenarannya yang menyangkut objek yang diteliti; *keempat*, memberikan kemungkinan pada prediksi fakta mendatang karena diketahui sebab-sebab terjadinya fakta tersebut dan mungkin faktor-faktor tersebut akan timbul lagi pada masa mendatang; dan *kelima*, memberikan petunjuk terhadap kekurangan pengetahuan peneliti. Menurut Ronny Kountor, Metode penelitian untuk penulisan Skripsi dan Tesis, PPMCV Taruna Grafica, Jakarta cetakan kedua tahun 2004. Adapun manfaat landasan Teori memiliki sekurang-kurangnya tiga manfaat, *pertama*, memperdalam bidang yang diteliti; *kedua*, mengetahui hasil-hasil penelitian yang berhubungan dengan yang sudah pernah dilaksanakan, dan; *ketiga*, memberikan arah untuk memperjelas masalah penelitian.

<sup>38</sup> Sementara, kerangka konseptual merupakan kerangka yang menggambarkan hubungan antara konsep-konsep khusus, yang ingin atau akan diteliti. Kerangka teori dan kerangka konseptual dalam penelitian ini terkait dengan landasan pemikiran dan definisi yang digunakan dalam pembahasan. Dengan berlandaskan pada pemikiran dan definisi yang dikemukakan akan diperoleh gambaran utuh yang menunjukkan elemen-elemen penting dalam penelitian ini.

penulisan disertasi ini. Adapun kerangka teori yang dipakai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut.

a. Teori Penafsiran *Originalisme* (*Original Intent*)

Dalam penafsiran konstitusi setidaknya terdapat dua mazhab utama yang menjadi titik polar perbedaan, yaitu *originalism* dan *non-originalis*. Menurut *Black's law Dictionary* (2009), *originalism* merupakan teori penafsiran yang harus didasarkan pada maksud dari para penyusun dan pengadopsi suatu konstitusi. *Originalism* ini sering kali juga dipersamakan dengan istilah *interpretivism*, yaitu sebuah doktrin penafsiran konstitusi yang mengharuskan hakim untuk mengikuti norma atau nilai yang dinyatakan atau tersirat dalam bahasa konstitusi. Sebaliknya, *non-originalis* atau *noninterpretivism* dimaknai sebagai doktrin yang memberikan kelonggaran penafsiran bagi hakim untuk tidak terbatas pada teks konstitusi atau sejarah penyusunannya. Dengan kata lain, hakim dapat memandang norma dan nilai sosial yang berkembang sebagai dasar untuk penilaian konstitusi.

b. Penafsiran Teleologis atau Sosiologis

Penafsiran teleologis atau sosiologis adalah menafsirkan makna undang-undang yang ditetapkan berdasarkan tujuan kemasyarakatan. Dengan interpretasi teleologis ini undang-undang yang masih berlaku, tetapi sudah usang atau tidak sesuai lagi, diterapkan pada peristiwa, hubungan, kebutuhan, dan kepentingan masa kini, tidak peduli apakah hal ini semuanya pada waktu diundangkannya undang-undang tersebut dikenal atau tidak. Di sini peraturan perundang-undangan disesuaikan dengan hubungan dan situasi sosial yang baru. Jadi, peraturan hukum yang lama disesuaikan dengan keadaan baru atau dengan kata lain peraturan yang lama dibuat aktual.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo, *Penemuan Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993), hlm 15.

Tabel 2: Cara Bekerjanya Teori

Teori	Alasan Pemilihan Teori	Bekerjanya Teori	Pemikiran Hukum	Temuan Hukum Baru
Originalisme ( <i>Original Intent</i> ) Antonin Scalia,  Teori Teleologis dan Teori Demokrasi Ekonomi	1) Norma-norma yang dimuat dalam konstitusi harus dimaknai sesuai makna asli kehendak pembentuk UUD dan juga harus ditafsirkan sesuai dengan perkembangan dan kebutuhan masyarakat. 2) Uji Material yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi atas UU yang mengatur Hak Menguasai Negara atas Sumber Daya Alam dengan batu Uji UUD, seharusnya ditafsirkan pada kehendak pembentuk UUD dan perkembangan masyarakat secara simultan agar spirit dalam UU tidak bertentangan dengan UUD 1945.	1) Mengidentifikasi UU bidang sumber daya alam yang dibentuk oleh DPR dengan Pemerintah tentang hak menguasai negara telah sesuai dengan Teori ini. 2) Mengelaborasi antara teori <i>originalisme</i> dengan teori teleologis terhadap UU di bidang sumber daya alam (Hak Menguasai Negara).	1) Tafsir Konstitusi HMN atas sumber daya alam dalam putusan Mahkamah Konstitusi harus konsisten dan kontekstual. 2) Konsep Tafsir Konstitusi HMN atas sumber daya alam dalam perspektif Demokrasi Ekonomi untuk mewujudkan tujuan negara yakni kemakmuran rakyat (Adil dan Sejahtera)	1) Tafsir Konstitusi HMN atas sumber daya alam dalam putusan MK secara dominan menggunakan tafsir original intens, historis dan teleologis dan bersifat kontekstual. 2) Konsep tafsir konstitusi HMN atas sumber daya alam dalam Perspektif Demokrasi Ekonomi harus digunakan secara simultan antara original intens, historis dan teleologis untuk mewujudkan cita demokrasi ekonomi..

## E. Hak Menguasai Negara

Muhammad Hatta yang merupakan konseptor Pasal 33 UUD NRI 1945, mengemukakan bahwa sesudah lebih dari 20 (dua puluh) tahun merdeka kita lebih banyak menghadapi kekacauan dalam ekonomi. Tugas kita membangun perekonomian Indonesia dengan tujuan yang murni sesuai dengan Pancasila. Pemikiran Muhammad Hatta tersebut cenderung ke arah sosialis

demokrat dengan melihat sistem atau orde ekonomi sebagai bangunan organisasi dari kehidupan ekonomi yang sifatnya historis. Pemikiran yang demikian telah menimbulkan kritik dari berbagai pihak sehingga perlu direvisi.

Ada beberapa tuntutan/keinginan bangsa Indonesia untuk diwujudkan oleh negara sebagaimana tertuang dalam pembukaan UUD 1945, yakni keinginan untuk hidup merdeka bebas dari penjajahan, hidup sejahtera, aman, tertib dan damai, serta mewujudkan keadilan sosial dalam kehidupan bangsa Indonesia. Lebih lanjut ditemukan dalam penjelasan umum UUD 1945, secara khusus dalam Pasal III yang menyatakan bahwa UUD menciptakan pokok pikiran yang terkandung dalam pembukaan dan pasal-pasal yang meliputi suasana kebatinan untuk mewujudkan cita-cita hukum (*rechtidea*) mengenai hukum dasar yang tertulis maupun yang tidak tertulis.<sup>40</sup>

Adapun pokok pikiran cita-cita hukum Indonesia yakni negara berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa menurut dasar kemanusiaan yang Adil dan Beradab dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, Negara yang berdaulat atas dasar permusyawaratan rakyat, mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia dan melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan berdasarkan persatuan. Keseluruhan pokok pikiran tersebut mengandung aspek-aspek, yaitu tujuan hukum, sumber hukum, keadilan sosial, dan memberikan perlindungan hukum kepada seluruh segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia.<sup>41</sup>

Secara teoretik pemilikan oleh satu pihak yang melekat karena haknya atau kepentingannya disebut dengan *domein* sehingga dikenal adanya *domein* privat, *domein* publik dan *domein* negara. Negara dalam mengemban tugasnya melaksanakan kekuasaan negara baik

---

<sup>40</sup> Winahyu Erwiningsih, *Hak Menguasai Negara atas Tanah*, Yogyakarta: Total Media, 2009, hlm 38

<sup>41</sup> *Ibid*

itu yang menjadi *domein* negara, *domein* publik dan *domein* privat. Terhadap benda yang menjadi *domein* negara adalah milik negara atau memiliki status seperti dikuasai secara administratif. Hal ini tergantung dari pada penggunaan benda-benda misalnya benda-benda yang dipergunakan untuk negara sendiri atau bahkan benda-benda yang sifatnya tidak dapat dimiliki oleh perseorangan. Dengan demikian, dalam hal ini negara menjalankan fungsi untuk mempergunakan, melindungi, dan mengatur kekuasaan atas benda-benda tersebut.<sup>42</sup>

Di dalam kepustakaan ditemukan istilah *power* dan *authority*. *Power* diterjemahkan sebagai ‘kekuasaan’, sedangkan *authority* diterjemahkan sebagai ‘wewenang’. Demikian juga dijumpai kata *paksaan* yang merujuk pada kekuatan fisik. Ketiga istilah yaitu kekuasaan, wewenang dan kekuatan fisik saling terkait.<sup>43</sup>

## **F. Demokrasi Ekonomi**

Demokrasi ekonomi adalah sebuah ajaran sosial-ekonomi yang menganjurkan dipindahkannya kekuasaan untuk mengambil keputusan dari tangan para pemilik modal perusahaan kepada para anggota masyarakat yang meliputi para pekerja, para konsumen, para pemasok, masyarakat sekitar dan masyarakat dalam arti seluas-luasnya.<sup>44</sup> Namun, tidak demikian yang dikemukakan oleh Revsond Baswir sebagaimana dikutip Hendri Tanjung, demokrasi ekonomi itu adalah dipindahkannya, kekuasaan untuk mengambil keputusan dari pemilik modal ke masyarakat sehingga demokrasi ekonomi adalah anti kapitalisme. Sementara tingkat penyelenggaraan demokrasi ekonomi ada dua, yakni: (1) tingkat kepemilikan dan akumulasi

---

<sup>42</sup> *Ibid*, hlm 118-119

<sup>43</sup> Suwoto, Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden, lihat dalam Winahyu Erwiningsih, *Hak Menguasai Negara atas Tanah*, Yogyakarta: Total Media, 2009, hlm 39

<sup>44</sup> J.W. Smith, *Economic Democracy: The Political Struggle for the 21st Century*, 2005, lihat dalam Revrisond Baswir, “Ekonomi Kerakyatan Pengamalan Pancasila dalam Bidang Ekonomi” (Disampaikan pada Seminar Nasional dan Call for Paper dengan Tema Hukum dan Industri : Refleksi Pembangunan Hukum Nasional di Era Industrialisasi dalam Perspektif Transendensi Pancasila, tanggal 6 April 2019 di Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Surakarta).

kekayaan yang meliputi: akses terhadap tanah, rumah, pendidikan, dan kesehatan, produk perbankan bagi kaum miskin, biaya pembentukan badan usaha, dan distribusi perolehan sumberdaya, dan (2) tingkat perusahaan yang meliputi: BUMN, BUMD, maupun BUMDes.<sup>45</sup>

Menurut Didin S. Damanhuri, Ekonom IPB, menyoroti praktik-praktik Ekonomi Pasar Pancasila yang pelaku pasar (BUMN, Swasta, dan Koperasi) berjalan dalam mekanisme pasar untuk mencapai kemakmuran (pertumbuhan ekonomi) dibarengi dengan keadilan sosial (pemerataan kesejahteraan). Sementara agama berfungsi sebagai penjamin akhlak individu, keluarga, dan negara.<sup>46</sup>

Pengembangan sistem perekonomian nasional Indonesia mengalami situasi dilematis. Di satu sisi, secara ideal, politik hukum tentang hak menguasai negara atas sumber daya alam telah diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (selanjutnya disebut UUD NRI 1945), khususnya pasal 33. Negara seharusnya menguasai cabang-cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak sehingga nilai keadilan sosial semestinya tetap menjadi inspirasi konstruksi politik hukum hak menguasai negara sebagai bagian dari Pembangunan Sistem Hukum Nasional Indonesia (PSHNI) di bidang sumber daya alam.<sup>47</sup> Kendati pun UUD NRI 1945 pasca amandemen tidak lagi menyertakan penjelasan sebagai bagian integral Batang Tubuh UUD NRI 1945, penjelasan pasal 33 sebelum amandemen penting diperhatikan. Ditegaskan dalam penjelasan Pasal 33 UUD 1945 bahwa:

Dalam sistem perekonomian Indonesia nasional, konstitusi Indonesia menempatkan sumber daya alam yang seharusnya dikuasai, baik dalam arti fisik maupun

---

<sup>45</sup> Hendri Tanjung, "Tafsir Demokrasi Ekonomi", Majalah Peluang, No. 110, Mei 2019

<sup>46</sup> *Ibid*

<sup>47</sup> Suteki, "Membangun Politik Hukum Sumber Daya Alam Berbasis Cita Hukum Indonesia", Seminar, Kongres, dan *Call For Papers* Fakultas Hukum Universitas Diponegoro dan Asosiasi Sosiologi Hukum Indonesia, Semarang, 15-16 April 2015, hlm. 3

pengusahaannya oleh negara sebagaimana tersebut dalam Pasal 33 UUD NRI 1945 ayat (2) dan ayat (3). Sebelum diamandemen, UUD NRI 1945 memiliki penjelasan, yaitu penjelasan umum dan penjelasan pasal demi pasal. Politik hukum yang dijadikan dasar pengembangan perekonomian nasional adalah nilai keadilan sosial yang diwujudkan dalam dua prinsip utama, yaitu: *pertama*, cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara, *kedua*, bumi dan air dan kekayaan yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Dalam penjelasan Pasal 33 dengan tegas dinyatakan bahwa perusahaan-perusahaan yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak harus di tangan negara karena kalau ditangan perorangan maka orang banyak akan ditindasnya. Jadi berdasarkan spirit tersebut dapat dikatakan bahwa privatisasi pengelolaan sumber daya alam jelas bertentangan dengan spirit pasal 33 UUD NRI 1945 Praamandemen. Politik hukum perekonomian yang demikian dapat disebut sebagai politik hukumnya sosialisme Indonesia, kendatipun politik hukumnya sosialisme Indonesia, namun praktek dibidang perekonomian Indonesia telah memasuki babak liberal kapitalisme sejak diundangkan UU No. 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing. Dalam hal ini dapat diprediksi kalau kedaulatan negara atas sumber daya alam menjadi terancam dan tergerus.<sup>48</sup>

Gelombang globalisasi menghempas seluruh negara dunia. Indonesia tidak dapat menghindar dari imbasnya. Di bidang ketatanegaraan Republik Indonesia, konstitusi dituntut untuk menyesuaikan diri dengan perkembangan global tersebut. Akibatnya, amandemen UUD NRI 1945 telah dilakukan sebanyak empat kali (empat tahap dalam satu rangkaian) dari tahun

---

<sup>48</sup> *Ibid*

1999 s.d. tahun 2002. Ketentuan sistem perekonomian nasional dan kesejahteraan rakyat yang antara lain diatur dengan Pasal 33 UUD NRI 1945 telah diamandemen.

### **G. Kerangka Konsepsional**

Dalam rangka untuk mendapatkan kesamaan pemahaman atas istilah-istilah kunci dalam penelitian ini maka perlu diuraikan definisi secara konsepsional maupun definisi operasionalnya mengenai tafsir konstitusi, hak menguasai negara, sumber daya alam dan demokrasi ekonomi. Tafsir Konstitusi dalam penelitian ini yakni metode penafsiran yang digunakan mahkamah konstitusi dalam menafsirkan frasa “penguasa oleh negara” pada Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 atas pengujian undang-undang sumber daya alam. Jadi tafsir konstitusi secara operasional dalam penelitian ini merupakan kegiatan tafsir yang dilakukan oleh hakim konstitusi dalam menafsirkan UUD 1945 atas pengujian undang-undang. Hak Menguasai Negara yang dimaksudkan dalam penelitian ini dengan merujuk berbagai pengertian dan makna yang dihasilkan dalam berbagai putusan mahkamah konstitusi. Sumber Daya Alam secara konsepsional dalam penelitian ini dengan merujuk pada undang-undang yang telah diputus oleh mahkamah konstitusi dalam penelitian ini.



### **BAB III**

#### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

##### **A. Tafsir Konstitusi Hak Menguasai Negara dalam Putusan Mahkamah Konstitusi**

Problem pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar di Mahkamah Konstitusi telah melahirkan bentuk tafsir konstitusi yang kontekstual sekaligus dinilai inkonsisten sehingga pilihan metode penafsiran dapat mempengaruhi hasil kerja pengujian tersebut dalam putusan-putusan Mahkamah Konstitusi. Namun demikian, Mahkamah Konstitusi tidak membatasi kegiatan penafsiran dengan secara khusus menggunakan metode penafsiran tertentu sehingga ditemukan ada beberapa metode penafsiran yang digunakan oleh Mahkamah Konstitusi yang berbeda-beda terhadap satu perkara pengujian undang-undang dengan perkara pengujian undang-undang yang lainnya.

Hal ini sebagaimana ditegaskan oleh Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 005/PUU.IV/2006 tentang permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial dan Pasal 34 ayat (3) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, dalam pertimbangannya menyatakan; Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga penafsir undang-undang dasar (*the sole judicial interpreter of the constitution*), tidak boleh hanya semata-mata terpaku kepada metode penafsiran “*originalisme*” dengan mendasarkan diri hanya kepada “*original intent*” perumusan pasal UUD 1945, terutama apabila penafsiran demikian justru menyebabkan tidak bekerjanya ketentuan-ketentuan UUD 1945 sebagai suatu sistem dan/atau bertentangan dengan gagasan utama yang melandasi Undang-Undang Dasar itu sendiri secara keseluruhan berkait dengan tujuan yang hendak diwujudkan

Ketentuan yang dirumuskan dalam pasal 33 UUD 1945 ayat (2) dan ayat (3) tersebut sama persis dengan yang dirumuskan dalam pasal 38 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1950 sehingga

ada anggapan bahwa hal itu merupakan cermin nasionalisme ekonomi Indonesia merdeka, meskipun berbeda rezim pemerintahan yang satu dengan yang lain sehingga mengundang anggapan bahwa pasal 33 UUD 1945 merupakan pasal utopia yang sudah tidak sesuai dengan dinamika perkembangan nasional dan global yang tidak lagi relevan mendikotomikan sistem ekonomi pasar dengan sistem ekonomi komando (negara) yang dalam realitasnya sudah terjadi amalgama.<sup>49</sup>

Salah satu hal yang masih selalu menjadi perdebatan mengenai pasal 33 UUD 1945 adalah mengenai pengertian “hak penguasaan negara” atau ada yang menyebut “hak menguasai negara”, disingkat “HMN”, yang oleh Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangan hukum putusan perkara UU Migas, UU Ketenagalistrikan, dan UU Sumber Daya Air ditafsirkan bukan dalam makna negara memiliki, tetapi dalam pengertian bahwa negara hanya merumuskan kebijakan (*beleid*), melakukan pengaturan (*regelendaad*), melakukan pengurusan (*bestuursdaad*), melakukan pengelolaan (*beheersdaad*), dan melakukan pengawasan (*toezichthoudendaad*).<sup>50</sup>

Mahkamah konstitusi memberikan pengertian atau makna kata “dikuasai oleh negara” sebagaimana ketentuan Pasal 33 ayat (2) UUD 1945, mempunyai daya berlaku normatif sebagai berikut: (1) konstitusi memberikan kewenangan kepada negara untuk menguasai cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak, (2) kewenangan tersebut ditujukan kepada mereka baik yang akan maupun yang telah mengusahakan produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak. Pada cabang produksi yang jenis produksinya belum ada atau baru akan diusahakan, yang jenis produksi tersebut penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak,

---

<sup>49</sup> Abdul Mukthie Fadjar, *Op.cit*, hlm 7-8.

<sup>50</sup> *Ibid*, hlm 8

negara mempunyai hak diutamakan/didahulukan yaitu negara mengusahakan sendiri dan menguasai cabang produksi tersebut serta pada saat yang bersamaan melarang perorangan atau swasta untuk mengusahakan cabang produksi tersebut, dan (3) cabang produksi yang telah diusahakan oleh perorangan atau swasta dan ternyata produksinya penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, atas kewenangan yang diberikan oleh pasal 33 ayat (2) UUD 1945, negara dapat mengambil alih cabang produksi tersebut dengan cara yang sesuai dengan aturan hukum yang adil.<sup>51</sup>

Dengan demikian, makna HMN terhadap cabang-cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak, serta terhadap sumber daya alam, tidak menafikan kemungkinan perorangan atau swasta berperanan, asalkan lima peranan negara/pemerintah masih tetap dipenuhi dan sepanjang pemerintah dan pemerintah daerah memang tidak atau belum mampu melaksanakannya. Seperti penafsiran Mohammad Hatta yang kemudian diadopsi oleh Seminar Penjabaran Pasal 33 UUD 1945 tahun 1977 yang menyatakan bahwa sektor usaha negara adalah untuk mengelola ayat (2) dan ayat (3) Pasal 33 UUD 1945 dan di bidang pembiayaan perusahaan negara dibiayai oleh pemerintah. Apabila pemerintah tidak mempunyai cukup dana untuk membiayai dapat melakukan pinjaman dari dalam dan luar negeri dan apabila masih belum mencukupi, bisa diselenggarakan bersama-sama dengan modal asing atas dasar *production sharing*.<sup>52</sup>

Dalam konteks Indonesia pelaksanaan sistem hukum yang dianut cenderung tidak mendukung suatu pengembangan hukum melalui yurisprudensi, namun demikian Mahkamah Konstitusi dianggap dalam putusan di bidang hukum tertentu menjadikan putusan sebelumnya sebagai yurisprudensi, khususnya dalam perkembangan Hukum Tata Negara Indonesia. Salah

---

<sup>51</sup> Petimbangan Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Pengujian Undang-Undang No. 01-21-21/PUU-/2003

<sup>52</sup> *Ibid*

satu faktor pembaharuan hukum tata negara positif adalah melalui perubahan konstitusi. Salah satu begawan konstitusi K.C Wheare mengemukakan bahwa konstitusi dapatlah berubah dikarenakan oleh beberapa sebab, antara lain: (1) *Some primary forcesm*, (2) *Formal Amendment*, (3) *Judicial interpretation*, dan (4) *Usage and customs*.<sup>53</sup>

Kewenangan negara yang diberikan oleh UUD 1945 dapat digunakan sewaktu-waktu apabila unsur-unsur persyaratan penting bagi negara dan/atau menguasai hajat hidup orang banyak sebagaimana tercantum dalam pasal 33 ayat (2) terpenuhi. Ketentuan UUD 1945 yang memberikan kewenangan kepada negara untuk menguasai cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak tidaklah dimaksudkan demi kekuasaan semata dari negara, tetapi mempunyai maksud agar negara dapat memenuhi kewajibannya sebagaimana disebutkan dalam Pembukaan UUD 1945, “.... melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum ...” dan “mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”.

Misi yang terkandung dalam penguasaan negara tersebut dimaksudkan bahwa negara harus menjadikan penguasaan terhadap cabang produksi yang dikuasainya itu untuk memenuhi tiga hal yang menjadi kepentingan masyarakat, yaitu: (1) ketersediaan yang cukup, (2) distribusi yang merata, dan (3) terjangkaunya harga bagi orang banyak. Hubungan antara penguasaan negara atas cabang produksi yang penting bagi negara dan hajat hidup orang banyak serta misi yang terkandung dalam penguasaan negara merupakan keutuhan paradigma yang dianut oleh UUD 1945, bahkan dapat dikatakan sebagai cita hukum (*rechtsidee*) dari UUD 1945. Dengan demikian, jelas bahwa UUD 1945 telah menentukan pilihannya. Pertanyaannya adalah bukankah ketiga hal tersebut di atas dapat dipenuhi oleh sistem ekonomi pasar dan oleh karenanya

---

<sup>53</sup> K. C Wheare, *Modern Constitutions*, (London-Toronto: Oxford, 1998), hlm.104-184. Lihat juga dalam Ibnu Sina Chandranegara, “Penafsiran Hakim atas Undang-Undang yang Mengubah Undang-Undang Dasar”, Makalah Tanpa Tahun, hlm. 34

mengapa tidak diserahkan saja kepada mekanisme pasar. Hal itu tentu haruslah dijawab secara normatif bahwa UUD 1945 tidak memilih sistem tersebut sebagaimana tercermin dalam pasal 33 ayat (4). Dasar pilihan tersebut tidak berarti tanpa alasan sama sekali. Asumsi bahwa mekanisme pasar dapat secara otomatis memenuhi ketiga hal tersebut di atas adalah penyederhanaan logika yang jauh dari kenyataan, yaitu adanya mekanisme (sistem) pasar yang sempurna. Kenyataan tidak adanya mekanisme pasar yang sempurna ini dapat disimak dari apa yang dinyatakan oleh Joseph E. Stiglitz:<sup>54</sup> "... *presumption that markets, by themselves, lead to efficient outcomes, failed to allow for desirable government interventions in the market and make everyone better off.*"

Penafsiran historis, seperti yang tercantum dalam penjelasan UUD 1945 sebelum perubahan, makna ketentuan tersebut adalah "Perekonomian berdasar atas demokrasi ekonomi, kemakmuran bagi semua orang. Karena itu, cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak harus dikuasai oleh negara. Kalau tidak, tampuk produksi jatuh ke tangan orang-seorang yang berkuasa dan akan banyak rakyat yang tertindas. Hanya perusahaan yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak boleh di tangan orang-seorang".

Mohammad Hatta sebagai salah satu pendiri negara (*founding fathers*) menyatakan tentang pengertian dikuasai oleh negara sebagai berikut, "Cita-cita yang tertanam dalam Pasal 33 UUD 1945 ialah produksi yang besar-besar sedapat-dapatnya dilaksanakan oleh Pemerintah dengan bantuan kapital pinjaman luar negeri. Apabila siasat ini tidak berhasil, perlu juga diberi kesempatan kepada pengusaha asing menanamkan modalnya di Indonesia dengan syarat yang ditentukan pemerintah. Cara begitulah dahulu kita memikirkan betapa melaksanakan

---

<sup>54</sup> Joseph E. Stiglitz, *Globalization and Its Discontents*, Joseph E. Stiglitz, hal. XII.

pembangunan ekonomi dengan dasar Pasal 33 UUD 1945 ... Apabila tenaga nasional dan kapital nasional tidak mencukupi, pinjam tenaga asing dan kapital asing untuk melancarkan produksi. Apabila bangsa asing tidak bersedia meminjamkan kapitalnya, maka diberikan kesempatan kepada mereka untuk menanamkan modalnya di tanah air kita dengan syarat-syarat yang ditentukan oleh Pemerintah Indonesia sendiri (Mohammad Hatta, Kumpulan Pidato II Hal. 231. Disusun oleh I. Wangsa Widjaja, Mutia F. Swasono, PT. Toko Gunung Agung Tbk. Jakarta 2002).

Penafsiran Mohammad Hatta tersebut diadopsi oleh Seminar Penjabaran Pasal 33 UUD 1945 pada tahun 1977 di Jakarta yang menyatakan bahwa sektor usaha negara adalah untuk mengelola ayat (2) dan ayat (3) Pasal 33 UUD 1945 dan di bidang pembiayaan, perusahaan negara dibiayai oleh pemerintah, apabila pemerintah tidak mempunyai cukup dana untuk membiayai, dapat melakukan pinjaman dari dalam dan luar negeri, dan apabila masih belum mencukupi bisa diselenggarakan bersama-sama dengan modal asing atas dasar *production sharing*.

Konsepsi penguasaan oleh negara merupakan konsepsi hukum publik yang berkaitan dengan prinsip kedaulatan rakyat yang dianut dalam UUD 1945, baik di bidang politik (demokrasi politik) maupun ekonomi (demokrasi ekonomi) sehingga lebih tinggi atau lebih luas daripada pemilikan dalam konsepsi hukum perdata. Dalam paham kedaulatan rakyat itu, rakyatlah yang diakui sebagai sumber, pemilik, dan sekaligus pemegang kekuasaan tertinggi dalam kehidupan bernegara, sesuai dengan doktrin “dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat”. Dalam pengertian kekuasaan tertinggi tersebut, tercakup pula pengertian kepemilikan publik oleh rakyat secara kolektif.

Apabila klausa “dikuasai oleh negara” hanya diartikan sebagai kepemilikan dalam arti perdata (privat), maka hal dimaksud tidak akan mencukupi dalam menggunakan penguasaan itu untuk mencapai tujuan “sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”, yang dengan demikian berarti amanat untuk “memajukan kesejahteraan umum” dan “mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia” dalam Pembukaan UUD 1945 tidak mungkin diwujudkan. Namun demikian, konsepsi kepemilikan perdata itu sendiri harus diakui sebagai salah satu konsekuensi logis penguasaan oleh negara yang mencakup juga pengertian kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan dimaksud. Pengertian “dikuasai oleh negara” juga tidak dapat diartikan hanya sebagai hak untuk mengatur karena hal dimaksud sudah dengan sendirinya melekat dalam fungsi-fungsi negara tanpa harus disebut secara khusus dalam undang-undang dasar. Sekiranya pun Pasal 33 tidak tercantum dalam UUD 1945, sebagaimana lazim di banyak negara yang menganut paham ekonomi liberal yang tidak mengatur norma-norma dasar perekonomian dalam konstitusinya, sudah dengan sendirinya negara berwenang melakukan fungsi pengaturan. Karena itu, klausa “dikuasai oleh negara” tidak mungkin direduksi pengertiannya hanya berkaitan dengan kewenangan negara untuk mengatur perekonomian.

Oleh karena itu, baik pandangan yang mengartikan perkataan penguasaan oleh negara identik dengan kepemilikan dalam konsepsi perdata maupun pandangan yang menafsirkan pengertian penguasaan oleh negara itu sebatas kewenangan pengaturan oleh negara, keduanya ditolak oleh Mahkamah Konstitusi. Dalam berbagai tafsir yang lebih konkret atas perkara yang telah diputus oleh Mahkamah Konstitusi dapat diuraikan berbagai metode tafsir konstitusi dan bentuk-bentuk tafsir hak menguasai negara secara kontekstual akan diuraikan secara komprehensif yang dihasilkan dari beberapa putusan mahkamah konstitusi sebagai berikut.

#### **1. Tafsir Hak Menguasai Negara dalam Pengujian Undang-Undang Ketenagalistrikan**

#### **a. Pengujian Pertama Perkara No. 001-021-022/PUU-I/2003 Tahun 2003**

Tafsir Mahkamah Konstitusi dalam memberikan makna “dikuasai oleh negara” ditemukan dalam putusnya menggunakan beberapa teori penafsiran. *Pertama*, Mahkamah Konstitusi menggunakan penafsiran historis, yakni mengacu kepada apa yang tercantum dalam Penjelasan UUD 1945. Mahkamah berpendapat:

*“Menimbang bahwa berdasarkan penafsiran historis, seperti yang tercantum dalam Penjelasan UUD 1945 sebelum perubahan, makna ketentuan tersebut adalah “Perekonomian berdasar atas demokrasi ekonomi, kemakmuran bagi semua orang. Sebab itu cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak harus dikuasai oleh negara. Kalau tidak, tampuk produksi jatuh ke tangan orang-seorang yang berkuasa dan rakyat yang banyak ditindasnya. Hanya perusahaan yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak boleh di tangan orang-seorang”.*

Berdasarkan penafsiran historis ini, Mahkamah Konstitusi seolah-olah belum mendapatkan jawaban apa saja yang termasuk cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak serta apa pula makna dikuasai oleh negara itu? *Kedua*, Mahkamah Konstitusi menggunakan tafsir/pendapat perumus konstitusi “*original intention*” yakni Mohammad Hatta tentang makna “dikuasai oleh negara”. *Ketiga*, Mahkamah Konstitusi menafsirkan pasal 33 dengan tafsir teleologis (perkembangan masyarakat) hal ini didasari pilihan Mahkamah Konstitusi menggunakan pendapat ahli yang mengatakan “tafsiran dinamis Pasal 33 UUD 1945 oleh Mahkamah Konstitusi dengan memperhatikan seoptimal mungkin perubahan lingkungan strategis secara nasional dan global”.

Berdasarkan penafsiran-penafsiran tersebut, yakni *fundamental values interpretations*, historis, *original intention* dan tafsir teleologis (perkembangan masyarakat), Mahkamah Konstitusi menafsirkan “dikuasai oleh negara”, adalah: *Pertama*, penguasaan tersebut harus lebih tinggi dan lebih luas dari sekadar pemilikan dalam arti perdata (privat) sehingga harus dimaknai sebagai kepemilikan publik oleh rakyat secara kolektif. *Kedua*, tidak dapat dimaknai hanya



sebagai hak negara untuk mengatur sebab hak untuk mengatur sudah dengan sendirinya melekat dalam fungsi-fungsi negara di dalam paham ekonomi manapun.

*Ketiga*, mencakup makna penguasaan oleh negara dalam arti luas yang bersumber dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan alam, termasuk pula di dalamnya pengertian kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan dimaksud. Konstruksi yang dibuat oleh UUD 1945 adalah memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. *Keempat*, Pasal 33 tidak melarang sektor privat untuk terlibat dalam mengelola cabang-cabang produksi dan tidak berarti mengharuskan Pemerintah mutlak memiliki 100% kepemilikan saham sepanjang Pemerintah sebagai pemegang saham mayoritas mutlak ataupun mayoritas relatif dapat tetap “menguasai” pengambilan keputusan dan pembuatan kebijakan.

Mahkamah Konstitusi dalam menafsirkan makna ‘dikuasai oleh negara’ membuat bangunan konsep tafsir dengan menyusun argumentasi dengan menjelaskan tujuan Pasal 33 UUD 1945. Selanjutnya, Mahkamah Konstitusi menggali secara filosofis daya berlakunya pasal 33 UUD 1945 dengan dasar argumentasi filosofis sebagai berikut: *pertama*, Konstitusi memberikan kewenangan kepada negara untuk menguasai cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak; *kedua*, kewenangan negara ditujukan kepada mereka baik yang akan maupun telah mengusahakan produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak; *ketiga*, apabila cabang produksi yang telah diusahakan oleh perorangan atau swasta dan ternyata produksinya penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, atas kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945, negara dapat mengambil alih

cabang produksi tersebut dengan cara yang sesuai dengan aturan hukum yang adil. Ketiga landasan tersebut, menurut Mahkamah Konstitusi, mengacu kepada satu visi, yakni tujuan negara di dalam Pembukaan UUD 1945 “.... melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum...” dan “mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. Bentuk konkret dari visi tersebut atau Mahkamah Konstitusi menyebutnya dengan misi yang terkandung ialah untuk memenuhi tiga hal yang menjadi kepentingan masyarakat, yaitu: (1) ketersediaan yang cukup, (2) distribusi yang merata, dan (3) terjangkau harga bagi orang banyak.

Dari argumentasi Mahkamah Konstitusi tersebut, jika dikaitkan dengan penafsiran konstitusi, Mahkamah Konstitusi mencoba membangun penafsirannya dengan menggali nilai-nilai fundamental yang terkandung dalam konstitusi. Penggalan nilai-nilai fundamental ini dalam upaya mencari cita hukum (*rechtsidee*) dari UUD 1945. Dalam teori pencarian nilai-nilai dasar atau nilai-nilai fundamental dalam teks konstitusi disebut dengan *fundamental values interpretation*<sup>55</sup>. Cita hukum dijadikan arahan dan patokan dalam memberikan makna “dikuasai oleh negara”. Hal ini terbukti, sebelum membangun penafsiran lainnya seperti historis, *original inten* dan teleologis, Mahkamah konstitusi terlebih dahulu membangun landasan filosofis dari Pasal 33 UUD NRI 1945. Landasan ini digali dari nilai-nilai fundamental UUD 1945, yang oleh Mahkamah Konstitusi disebut sebagai Cita Hukum.

Cita Hukum tersebut kemudian dijadikan dasar untuk penafsiran berikutnya. Mahkamah Konstitusi kemudian menggunakan penafsiran historis, yakni mengacu kepada apa yang tercantum dalam penjelasan UUD 1945. Penafsiran “*original intention*” yakni Mohammad Hatta tentang makna “dikuasai oleh negara”. Mahkamah Konstitusi juga mempertimbangkan dinamika

---

<sup>55</sup> *Ibid*, hlm 565.

perubahan lingkungan strategis secara nasional maupun global (teleologis). Penggunaan pertimbangan tersebut terlihat Mahkamah Konstitusi menggunakan penafsiran *Conceptualism* memahami teks konstitusi berdasarkan tujuan “konsep” tekstual yang terdapat dalam teks konstitusi dan menerapkan konsep tersebut perkembangan dinamika kehidupan modern.<sup>56</sup>

#### **b. Pengujian kedua Perkara No. 149/PUU-VII/2009 Tahun 2009**

Mahkamah Konstitusi, sebelum memberikan tafsir atas klausa “dikuasai oleh negara” pada pokok permohonan Pemohon perkara Nomor. 149/PUU-VII/2009 atas pengujian UU No. 30 Tahun 2009 tentang ketenagalistrikan, MK terlebih dahulu memastikan bahwa cabang produksi tenaga listrik merupakan cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak sehingga harus dikuasai oleh Negara. Adapun jika penguasaan negara pada Pasal 33 UUD 1945 tidak anti terhadap kompetisi dan tidak anti terhadap pasar, lalu penguasaan negara menurut Pasal 33 UUD 1945 bagaimana harus dilakukan ?

Mahkamah Konstitusi dalam putusan tersebut dengan terlebih dahulu mengutip pertimbangan hukum Putusan MK Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 bertanggal 15 Desember 2004 sebagai berikut:

*“Kompetisi dalam kegiatan usaha ketenagalistrikan yang dalam UU Nomor 20 Tahun 2002 dilakukan secara terpisah (unbundled) oleh badan usaha yang berbeda, akan dinilai apakah benar bertentangan dengan UUD 1945 dengan mempertimbangkan dua hal berikut:*

- 1. Apakah cabang produksi tenaga listrik merupakan cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak, sehingga harus dikuasai oleh negara;*
- 2. Kalau penguasaan negara dalam Pasal 33 UUD 1945 tidak anti terhadap kompetisi dan tidak anti terhadap pasar, bagaimanakah penguasaan negara menurut Pasal 33 UUD 1945 dapat dilakukan”.*

---

<sup>56</sup> *Ibid*

Selanjutnya, Mahkamah konstitusi menegaskan; *pertama*, cabang produksi tenaga listrik merupakan cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, sehingga harus dikuasai oleh negara. Hal ini sesuai dengan keterangan tertulis atau lisan pemohon dan DPR serta pemerintah. Mahkamah konstitusi setelah memastikan bahwa tenaga listrik merupakan cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak sehingga sesuai dengan Pasal 33 ayat (2). *Kedua*, mahkamah konstitusi menilai kegiatan usaha ketenagalistrikan yang dilakukan secara kompetitif dengan memperlakukan pelaku usaha secara sama dan oleh badan usaha yang terpisah (*unbundled*).

Dari pertimbangan hukum Putusan Perkara Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 tersebut Mahkamah Konstitusi menyimpulkan empat hal yang mendasar terkait dengan prinsip hak menguasai negara, yaitu; *pertama*, meskipun Pemerintah hanya memiliki saham mayoritas relatif, tetap menentukan proses pengambilan keputusan atas penentuan kebijakan badan usaha yang bersangkutan; *kedua*, Pasal 33 UUD 1945 tidak melarang privatisasi, sepanjang privatisasi itu tidak meniadakan penguasaan negara; *ketiga*, Pasal 33 UUD 1945 juga tidak melarang kompetisi di antara para pelaku usaha, sepanjang kompetisi itu tidak meniadakan penguasaan oleh negara yang mencakup kekuasaan untuk mengatur (*regelendaad*), mengurus (*bestuursdaad*), mengelola (*beheersdaad*), dan mengawasi (*toezichthoudensdaad*) cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan/atau yang menguasai hajat hidup orang banyak untuk tujuan sebesar besarnya kemakmuran rakyat; dan *keempat*, Ketentuan Pasal 16 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 yang memerintahkan sistem pemisahan/pemecahan usaha ketenagalistrikan (*unbundling system*) dengan pelaku usaha yang berbeda akan semakin membuat terpuruk BUMN yang akan bermuara kepada tidak terjaminnya pasokan listrik kepada semua lapisan masyarakat, baik yang bersifat komersial maupun non-komersial.

Bahwa selanjutnya Mahkamah Konstitusi menilai konstitusionalitas UU No. 30 Tahun 2009 yang membuka kemungkinan pemisahan usaha (*unbundling*) dalam ketenagalistrikan, namun adanya Pasal 3 dan Pasal 4 UU 30/2009, sifat *unbundling* dalam ketentuan tersebut tidak sama dengan *unbundling* dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 dengan alasan: *pertama*, tarif dasar listrik ditentukan oleh negara (Pemerintah dan DPR atau pemerintah daerah dan DPRD). *Kedua*, BUMN diberi prioritas utama dalam menangani usaha ketenagalistrikan untuk kepentingan umum. *Ketiga*, apabila BUMD, badan usaha swasta, atau koperasi tidak dapat menyediakan tenaga listrik disatu wilayah, maka menjadi kewajiban BUMN.

Berdasarkan pertimbangan sebagaimana tersebut di atas, Mahkamah Konstitusi menafsirkan makna penguasaan negara secara kontekstual (teleologis) dengan menegaskan adanya perbedaan antara sistem *unbundling* dalam UU No. 20 Tahun 2002 dengan UU No. 30 Tahun 2009. Dalam sistem *unbundling* menurut UU No. 30 Tahun 2009 dimungkinkan dalam usaha tenaga listrik namun dengan adanya Pasal 3 dan Pasal 4 UU No. 30 Tahun 2009, sifat *unbundling* berbeda karena tarif dasar listrik ditentukan oleh negara (Pemerintah dan DPR atau Pemerintah daerah dan DPRD) dan BUMN diberikan prioritas utama dalam menangani usaha ketenagalistrikan untuk kepentingan umum serta pemerintah melalui BUMN wajib menyediakan tenaga listrik disuatu daerah jika BUMD, badan usaha swasta, atau koperasi tidak dapat menyediakan tenaga listrik.

Dalam putusan Nomor. 149/PUU-VII/2009 atas pengujian UU No. 30 Tahun 2009, Mahkamah Konstitusi dalam memberikan tafsir atas pasal 33 UUD 1945 dengan mengambil tafsir yang ada pada putusan perkara No. 001-021-022/PUU-I/2003, khususnya makna “dikuasai oleh negara” terutama diadopsinya kembali sistem *unbundling* dengan memberikan tafsir teleologis.

### c. Pengujian Ketiga Tahun 2015

Mahkamah Konstitusi mengatakan bahwa produk tenaga listrik belum dapat diartikan, disamakan, dan diberlakukan sebagai komoditi ekonomi, tetapi juga harus diartikan sebagai prasarana yang perlu disubsidi sehingga pengertian kompetisi dan perlakuan yang sama kepada semua pelaku usaha tidak dapat diterima karena dengan pengertian dikuasai oleh negara sebagaimana telah diuraikan di atas akan menimbulkan kerancuan berpikir karena makna penguasaan oleh negara yang mencakup pengaturan, pengurusan, pengelolaan, dan pengawasan. Tafsir konstitusi yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi dalam putusan ini bersifat kontekstual.

Mahkamah Konstitusi dalam melakukan tafsir konstitusi atas Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 dalam perkara No.111/PUU-XIII/2015 menggunakan tafsir teleologis karena dalam memberikan makna “dikuasai oleh negara” dengan metode penafsiran teleologis, yakni sesuai dengan perkembangan masyarakat. Mahkamah Konstitusi dalam memberikan tafsir klausa “dikuasai oleh negara” merujuk Putusan Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 yang menjelaskan makna penguasaan negara, tafsir historis, tafsir original intens, serta tafsir teleologis. Namun, Mahkamah Konstitusi tidak menegaskan teori tafsir konstitusi yang mana yang menjadi pilihan utamanya sehingga menurut penulis, hal ini dapat dianggap sebagai menyamakan makna “dikuasai oleh negara” meskipun konteks pengujiannya terhadap konstitusionalitas norma yang diujikan berbeda satu sama lain.

Menurut Hamdan Zoleva,<sup>57</sup> putusan Mahkamah Konstitusi perkara No.111/PUU-XIII/2015 prinsip “dikuasai oleh negara” terhadap makna Pasal 10 ayat (2), bermakna “Usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum, dapat dilakukan secara **terintegrasi**

---

<sup>57</sup> Hamdan Zoelva, “Memaknai Putusan MK No. 111/PUU-XIII/ 2015 tentang Ketenagalistrikan”, Makalah disampaikan dalam Diskusi Kologium Juri Institute, Hotel Grand Sahid, 8 Mei 2019.

sepanjang tidak menghilangkan kontrol negara berdasarkan prinsip “dikuasai oleh negara”. Atau sebaliknya, dengan kalimat negatif : “Usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum, tidak dapat dilakukan secara terintegrasi jika menghilangkan kontrol negara berdasarkan prinsip “dikuasai oleh negara”. Adapun klausa “dapat dilakukan secara terintegrasi” bermakna bahwa tidak dilarang untuk tidak dilakukan secara terintegrasi (*unbundling*). Jadi, usaha penyediaan tenaga listrik dapat dilakukan secara terintegrasi maupun tidak terintegrasi sepanjang tidak menghilangkan kontrol negara berdasarkan prinsip “dikuasai oleh negara”. Dengan demikian, prinsip dasar dalam putusan tersebut adalah dalam penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum tidak boleh menghilangkan kontrol negara berdasarkan prinsip “dikuasai oleh negara” sehingga dengan putusan MK No. 111/2015 memberi penguatan pada aspek pada kontrol negara atas penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum, yaitu negara harus memiliki kontrol atas usaha penyediaan tenaga listrik, baik yang dilakukan secara terintegrasi maupun secara tidak terintegrasi (*unbundling*).

## **2. Tafsir Konstitusi atas Pengujian Undang-Undang Minyak dan Gas Bumi**

### **a. Pengujian Tahap Pertama Perkara No. 02/PUU-I/2003 Tahun 2003**

Mahkamah konstitusi dalam putusan Perkara No. 02/PUU-I/2003 menjelaskan pengertian penting yang ada dalam pasal 33 ayat (2) dan (3) dan secara khusus terpusat pada frasa “dikuasai oleh negara”. Mahkamah konstitusi menegaskan bahwa dalam menemukan pengertian dan/atau maksud dari ketentuan dalam Pasal UUD tidak cukup dengan bunyi teks dengan menggunakan satu metode penafsiran karena UUD merupakan sistem norma sebagai landasan konstitusional dalam mencapai tujuan hidup berbangsa dan bernegara. bernegara sebagaimana digariskan dalam Pembukaan UUD 1945. Sebagai suatu sistem, UUD 1945 adalah susunan kaidah-kaidah konstitusional yang menjabarkan Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia, sebagaimana ditegaskan

dalam Pembukaan UUD 1945, alinea keempat. Oleh karena itu, setiap interpretasi terhadap suatu ketentuan dalam Pasal-pasal UUD 1945 harus selalu mengacu kepada tujuan hidup berbangsa dan bernegara sebagaimana yang digariskan dalam Pembukaan UUD 1945 tersebut;

Lebih lanjut mahkamah konstitusi menegaskan konsepsi hak menguasai negara yang terkandung dalam UUD 1945 sebagai suatu sistem dibidang ekonomi dan bidang politik dikaitkan dengan konsep kedaulatan rakyat. Mahkamah konstitusi menegaskan konsepsi penguasaan oleh negara merupakan konsepsi hukum publik yang berkaitan dengan prinsip kedaulatan rakyat yang dianut dalam UUD 1945, baik di bidang politik (demokrasi politik) maupun ekonomi (demokrasi ekonomi). Dalam paham kedaulatan rakyat itu, rakyatlah yang diakui sebagai sumber, pemilik, dan sekaligus pemegang kekuasaan tertinggi dalam kehidupan bernegara, sesuai dengan doktrin “dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat”.

Mahkamah konstitusi dalam memberikan penjelasan atas makna yang terkandung dalam Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 menggunakan penafsiran teleologis yakni penguasaan dalam arti kepemilikan privat itu juga harus dipahami bersifat relatif, dalam arti tidak mutlak harus 100 persen, asalkan penguasaan oleh Negara, c.q. Pemerintah, atas pengelolaan sumber-sumber kekayaan dimaksud tetap terpelihara sebagaimana mestinya. Meskipun Pemerintah hanya memiliki saham mayoritas relatif, asalkan tetap menentukan dalam proses pengambilan atas penentuan kebijakan badan usaha yang bersangkutan, maka divestasi ataupun privatisasi atas kepemilikan saham Pemerintah dalam badan usaha milik negara yang bersangkutan. Pasal 33 UUD 1945 tidaklah menolak privatisasi, asalkan privatisasi itu tidak meniadakan penguasaan Negara, c.q. Pemerintah, untuk menjadi penentu utama kebijakan usaha dalam cabang produksi yang penting bagi negara dan/atau menguasai orang banyak. Pasal 33 UUD 1945 juga tidak menolak ide kompetisi di antara para pelaku usaha, asalkan kompetisi itu tidak meniadakan



penguasaan oleh negara yang mencakup kekuasaan untuk mengatur (*regelendaad*), mengurus (*bestuursdaad*), mengelola (*beheersdaad*), dan mengawasi (*toezichthoudensdaad*) cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan/atau menguasai hajat hidup orang banyak untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Mahkamah Konstitusi telah menyatakan pendiriannya sebagaimana tertuang dalam putusan Mahkamah Nomor 001-021-022/PUU-I/2003, yang diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum pada hari Rabu, 16 Desember 2004, yaitu; dalam menemukan pengertian dan/atau maksud dari suatu ketentuan yang terdapat dalam pasal-pasal UUD 1945 tidaklah cukup apabila hanya berpegang pada bunyi teks pasal yang bersangkutan dan hanya dengan satu metode interpretasi tertentu. UUD 1945, sebagaimana halnya setiap undang-undang dasar atau konstitusi adalah sebuah sistem norma dasar yang memberikan landasan konstitusional bagi pencapaian tujuan hidup berbangsa dan bernegara sebagaimana digariskan dalam Pembukaan UUD 1945. Sebagai suatu sistem, UUD 1945 adalah susunan kaidah konstitusional yang menjabarkan Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia, sebagaimana ditegaskan dalam Pembukaan UUD 1945, alinea keempat.

Mahkamah Konstitusi menilai, kehadiran Undang-Undang Migas yang mengutamakan mekanisme Persaingan dan campur tangan pemerintah sebatas menyangkut golongan masyarakat tertentu, dengan demikian, tidak menjamin prinsip demokrasi ekonomi. Seharusnya bahan bakar minyak dan harga gas bumi dalam negeri ditetapkan oleh pemerintah dengan memperhatikan kepentingan golongan masyarakat tertentu dan mempertimbangkan mekanisme persaingan usaha yang sehat dan wajar.<sup>58</sup>

## **b. Pengujian Tahap Kedua Perkara No. 36/PUU-X/2012 Tahun 2012**

---

<sup>58</sup> Miftakhul Huda dalam Majalah Konstitusi Edisi Khusus Pancasila, “Mahkamah Konstitusi dan Penguatan Pancasila mengawal tercapainya Keadilan Sosial”, Edisi Mei 2011, No. 52, hlm. 21. Lihat dalam King Faisal, hlm 234.

Mahkamah konstitusi menjelaskan pengertian “penguasaan negara” sebagaimana dipertimbangkan dalam putusan Mahkamah Nomor 002/PUU-I/2003, tanggal 21 Desember 2004 dengan menentukan 5 (lima) bentuk penguasaan negara yakni mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar besarnya kemakmuran rakyat.

Menurut Mahkamah Konstitusi, Pasal 33 UUD 1945 menghendaki bahwa penguasaan negara itu harus berdampak pada sebesar-besar bagi kemakmuran rakyat. Dalam hal ini, “pengertian dikuasai oleh negara” tidak dapat dipisahkan dengan makna untuk “sebesar-besar kemakmuran rakyat” yang menjadi tujuan Pasal 33 UUD 1945. Hal ini memperoleh landasannya yang lebih kuat dari Undang-Undang Dasar 1945 yang dalam Pasal 33 ayat (3) menyatakan, “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasi oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

Dalam putusan Mahkamah Nomor 3/PUU-VIII/2010, tanggal 16 Juni 2011, Mahkamah Konstitusi mempertimbangkan bahwa “...dengan adanya anak kalimat “dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat” maka sebesar-besar kemakmuran rakyat itulah yang menjadi ukuran bagi negara dalam menentukan tindakan pengurusan, pengaturan, atau pengelolaan atas bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya...” (vide paragraf [3.15.4] hal. 158 putusan Mahkamah Nomor 3/PUU-VIII/2010).

Apabila penguasaan negara tidak dikaitkan secara langsung dan satu kesatuan dengan sebesar-besar kemakmuran rakyat, maka dapat memberikan makna konstitusional yang tidak tepat. Artinya, negara sangat mungkin melakukan penguasaan terhadap sumber daya alam secara penuh, tetapi tidak memberikan manfaat sebesar-besar kemakmuran rakyat. Di satu sisi negara dapat menunjukkan kedaulatan pada sumber daya alam, namun di sisi lain rakyat tidak serta-

merta mendapatkan sebesar-besar kemakmuran atas sumber daya alam. Oleh karena itu, menurut Mahkamah Konstitusi, kriteria konstitusional untuk mengukur makna konstitusional dari penguasaan negara justru terdapat pada frasa “untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”

Mahkamah Kontitusi memberikan penafsiran secara teleologis dengan mengklasifikasi bentuk penguasaan dengan 3 (tiga) tingkatan, yakni: *pertama*, pemerintah melakukan pengelolaan secara langsung atas sumber daya alam (Migas), *kedua*, negara membuat kebijakan dan pengurusan, dan *ketiga*, fungsi pengaturan dan pengawasan. Mahkamah Konstitusi menggunakan tafsir historis dalam menjelaskan mengenai pembentukan BP Migas dilatarbelakangi oleh kehendak untuk memisahkan antara badan yang melakukan regulasi (membuat kebijakan) dengan badan yang melakukan bisnis Migas yang kedua fungsi tersebut sebelumnya dilaksanakan oleh Pertamina.

Sepanjang negara memiliki kemampuan baik modal, teknologi, dan manajemen dalam mengelola sumber daya alam maka negara harus memilih untuk melakukan pengelolaan sumber daya alam maka negara harus memilih untuk melakukan pengeloan secara langsung oleh organ negara melalui BUMN agar seluruh hasil dan keuntungan yang diperoleh menjadi keuntungan negara yang akan membawa manfaat lebih besar bagi rakyat.

Mahkamah Konstitusi juga melakukan penafsiran lebih lanjut dengan mempertimbangkan konteks UU Migas yang telah tiga syarat minimal dalam KKS, yakni: (i) kepemilikan sumber daya alam ditangan pemerintah sampai pada titik penyerahan; (ii) pengendalian manajemen operasi berada pada BP Migas, dan (iii) model dan risiko seluruhnya ditanggung badan usaha atau bentuk usaha tetap, tetapi ketiga syarat minimal tersebut tidak serta- merta berarti bahwa penguasaan negara dapat dilakukan dengan efektif untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Meskipun dari konstruksi pembentukannya, BP Migas hanya

melakukan fungsi pengendalian dan pengawasan atas pengelolaan Migas, dan tidak melakukan pengelolaan secara langsung karena pengelolaan Migas pada sektor hulu baik eksplorasi maupun eksploitasi dilakukan oleh badan usaha milik negara maupun badan usaha bukan milik negara berdasarkan prinsip persaingan usaha yang sehat, efisiensi, dan transparan. Mahkamah Konstitusi menilai model hubungan antara BP Migas sebagai representasi negara dan badan usaha atau bentuk usaha tetap dalam pengelolaan Migas mendegradasi makna penguasaan negara atas sumber daya alam Migas yang bertentangan dengan amanat Pasal 33 UUD 1945.

Paling tidak hal itu terjadi karena tiga hal, yakni: *pertama*, pemerintah tidak dapat secara langsung melakukan pengelolaan atau menunjuk secara langsung badan usaha milik negara untuk mengelola seluruh wilayah kerja Migas dalam kegiatan usaha hulu; *kedua*, setelah BP Migas menandatangani KKS, maka seketika itu pula negara terikat pada seluruh isi KKS, yang berarti, negara kehilangan kebebasannya untuk melakukan regulasi atau kebijakan yang bertentangan dengan isi KKS; dan *ketiga*, tidak maksimalnya keuntungan negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat karena adanya potensi penguasaan Migas, keuntungan besar oleh badan hukum tetap atau badan hukum swasta yang dilakukan berdasarkan prinsip persaingan usaha yang sehat, wajar, dan transparan. Dalam hal ini dengan konstruksi penguasaan Migas melalui BP Migas, negara kehilangan kewenangannya untuk melakukan pengelolaan atau menunjuk secara langsung badan usaha milik negara untuk mengelola sumber daya alam Migas, padahal fungsi pengelolaan adalah bentuk penguasaan negara pada peringkat pertama dan paling utama untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Oleh karena konstruksi hubungan yang demikian, menurut Mahkamah keberadaan BP Migas menurut UU Migas bertentangan dengan konstitusi yang menghendaki penguasaan negara yang membawa manfaat sebesar-besarnya bagi rakyat yang seharusnya mengutamakan penguasaan negara pada peringkat pertama

yakni melakukan pengelolaan terhadap sumber daya alam Migas yang membawa keuntungan lebih besar bagi rakyat. Pengelolaan secara langsung oleh negara atau oleh badan usaha yang dimiliki oleh negara adalah yang dikehendaki oleh Pasal 33 UUD 1945. Hanya dalam batas-batas negara tidak memiliki kemampuan atau kekurangan kemampuan baik dalam modal, teknologi, dan manajemen untuk mengelola sumber daya alam Migas, maka pengelolaan sumber daya alam dapat diserahkan kepada badan swasta.

### **3. Tafsir Konstitusi atas Pengujian Undang-Undang Sumber Daya Air**

#### **a. Pengujian Pertama Perkara No. 058-59/PUU-I/2004 Tahun 2004**

Mahkamah konstitusi dalam menafsirkan hak menguasai negara atas pengujian undang-undang sumber daya air sebagaimana dalam putusan Perkara No. 058-59/PUU-I/2004 dengan menggunakan tafsir historis sekaligus tafsir teleologis atas gagasan yang terkandung dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 (Aspek penguasaan) dan Pasal 28H UUD 1945 (aspek pemenuhan hak asasi). Mahkamah konstitusi lebih lanjut menegaskan dalam menafsirkan hak menguasai negara atas sumber daya air secara bersamaan menegaskan aspek hak asasi masyarakat hukum adat atas sumber daya air.

Mahkamah konstitusi dalam menafsirkan hak menguasai negara atas sumber daya air dengan menegaskan visi yang menjadi kerangka dasar para *founding father* dalam menempatkan sumber daya air yang disebutkan secara jelas dalam Pasal 33 UUD 1945 sehingga harus dikuasai oleh negara untuk dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Dalam menafsirkan makna “dikuasai oleh Negara” tersebut, mahkamah konstitusi menafsirkan secara historis tentang visi *founding father* dalam menempatkan air dalam UUD 1945 sebagai salah satu sumber daya yang harus dikuasi oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sehingga penafsiran ini dapat disebut sebagai aspek penguasaan.

Mahkamah Konstitusi dalam menafsirkan “dikuasai oleh negara” tidak cukup hanya menegaskan aspek penguasaan, tetapi juga perlu menegaskan aspek jaminan hak asasi berupa penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan untuk saat ini dan masa yang akan datang sehingga negara harus hadir dan terlibat dalam pengelolaan sumber daya air.

#### **b. Pengujian Kedua No. 85/PUU-XI/2013 Tahun 2013**

Pengujian kembali konstitusional UU SDA ini karena Mahkamah Konstitusi mempertimbangkan dalam Putusan Perkara Nomor 058-059-060-063/PUU-II/2004 dan Perkara Nomor 008/PUU-III/2005, bertanggal 19 Juli 2005, di halaman 495, antara lain, “... apabila Undang-Undang *a quo* dalam pelaksanaan ditafsirkan lain dari maksud sebagaimana termuat dalam pertimbangan Mahkamah Konstitusi atas, maka terhadap Undang-Undang *a quo* tidak tertutup kemungkinan untuk diajukan pengujian kembali (*conditionally constitutional*)”;

Mahkamah Konstitusi memberikan penafsiran baru terhadap “hak menguasai negara” dengan meletakkan peringkat pertama pada pengelolaan sendiri oleh negara atas sumber daya alam, dalam hal ini minyak dan gas bumi, supaya perolehan pendapatannya lebih banyak, yang akan meningkatkan APBN yang selanjutnya akan meningkatkan usaha ke arah sebesar-besar kemakmuran rakyat (*vide* Putusan Nomor 36/PUU-X/2012, bertanggal 13 November 2012);

Mahkamah Konstitusi menegaskan dalam pengusahaan air harus ada pembatasan yang sangat ketat sebagai upaya untuk menjaga kelestarian dan keberlanjutan ketersediaan air bagi kehidupan bangsa, yakni: **pertama**, setiap pengusahaan atas air tidak boleh mengganggu, mengesampingkan, apalagi meniadakan hak rakyat atas air; **kedua**, negara harus memenuhi hak rakyat atas air; **ketiga**, harus mengingat kelestarian lingkungan hidup sebab sebagai salah satu hak asasi manusia; **keempat**, pengawasan dan pengendalian oleh negara atas air sifatnya mutlak;

dan *kelima*, prioritas utama yang diberikan perusahaan atas air adalah Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah.

Dalam Putusan Mahkamah Nomor 001-021-022/PUU-I/2003, bertanggal 15 Desember 2004, Mahkamah Konstitusi lebih lanjut menjelaskan perihal bagaimana fungsi pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) itu dilaksanakan. Jaminan bahwa negara masih tetap memegang hak penguasaannya atas air itu menjadi syarat yang tak dapat ditiadakan dalam menilai konstitusionalitas UU SDA sebab hanya dengan cara itulah hal-hal berikut, sebagaimana ditegaskan dalam Putusan Mahkamah Nomor 058-059-060-063/PUU-II/2004 dan Nomor 008/PUU-III/2005 tersebut, dapat diwujudkan.

*Pertama*, Pengguna sumber daya air untuk memenuhi kebutuhan pokok sehari-hari dan untuk pertanian rakyat tidak dibebani biaya jasa pengelolaan sumber daya air, sepanjang pemenuhan kebutuhan pokok sehari-hari dan untuk pertanian rakyat di atas diperoleh langsung dari sumber air. Namun, mengingat kebutuhan akan air untuk memenuhi kebutuhan pokok sehari-hari masyarakat tidak cukup lagi diperoleh langsung dari sumber air yang diusahakan oleh masyarakat, maka negara wajib menjamin hak setiap orang untuk mendapatkan air bagi pemenuhan kebutuhan pokoknya, termasuk mereka yang menggantungkan kebutuhan itu pada saluran distribusi. Berkenaan dengan hal itu, Pemerintah dan Pemerintah Daerah bertanggung jawab dalam pengembangan sistem penyediaan air minum dan harus menjadi prioritas program Pemerintah dan Pemerintah Daerah.

*Kedua*, konsep hak dalam Hak Guna Air harus dibedakan dengan konsep hak dalam pengertian umum. Konsep hak dalam Hak Guna Air haruslah sejalan dengan konsep *res commune* yang tidak boleh menjadi objek harga secara ekonomi. Hak Guna Air mempunyai dua sifat. Pertama, hak *in persona* yang merupakan pencerminan dari hak asasi dan karenanya

melekat pada subjek manusia yang bersifat tak terpisahkan. Perwujudan dari sifat Hak Guna Air yang pertama ini ada pada Hak Guna Pakai Air. Kedua, hak yang semata-mata timbul dari izin yang diberikan oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah. Perwujudan sifat Hak Guna Air yang kedua ini ada pada Hak Guna Usaha Air.

*Ketiga*, konsep Hak Guna Pakai Air dalam UU SDA harus ditafsirkan sebagai turunan (*derivative*) dari hak hidup yang dijamin oleh UUD 1945. Oleh karenanya, pemanfaatan air di luar Hak Guna Pakai Air, dalam hal ini Hak Guna Usaha Air haruslah melalui permohonan izin kepada Pemerintah yang penerbitannya harus berdasarkan pola yang disusun dengan melibatkan peran serta masyarakat yang seluas-luasnya. Oleh karena itu, Hak Guna Usaha Air tidak boleh dimaksudkan sebagai pemberian hak penguasaan atas sumber air, sungai, danau, atau rawa. Hak Guna Usaha Air merupakan instrumen dalam sistem perizinan yang digunakan Pemerintah untuk membatasi jumlah atau volume air yang dapat diperoleh atau diusahakan oleh yang berhak sehingga dalam konteks ini, izin harus dijadikan instrumen pengendalian, bukan instrumen penguasaan. Dengan demikian, swasta tidak boleh melakukan penguasaan atas sumber air atau sumber daya air, tetapi hanya dapat melakukan pengusahaan dalam jumlah atau alokasi tertentu sesuai dengan alokasi yang ditentukan dalam izin yang diberikan oleh negara secara ketat.

*Keempat*, prinsip “penerima manfaat jasa pengelolaan sumber daya air wajib menanggung biaya pengelolaan” harus dimaknai sebagai prinsip yang tidak menempatkan air sebagai objek untuk dikenai harga secara ekonomi. Dengan demikian, tidak ada harga air sebagai komponen penghitungan jumlah yang harus dibayar oleh penerima manfaat. Di samping itu, prinsip ini harus dilaksanakan secara fleksibel dengan tidak mengenakan perhitungan secara sama tanpa mempertimbangkan macam pemanfaatan sumber daya air. Oleh karena itu, petani



pemakai air, pengguna air untuk keperluan pertanian rakyat, dibebaskan dari kewajiban membiayai jasa pengelolaan sumber daya air.

*Kelima*, hak ulayat masyarakat hukum adat yang masih hidup atas sumber daya air diakui sesuai dengan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945. Adanya ketentuan tentang pengukuhan kesatuan masyarakat hukum adat yang masih hidup melalui Peraturan Daerah harus dimaknai tidak bersifat konstitutif, tetapi bersifat deklaratif.

*Keenam*, pada prinsipnya pengusahaan air untuk negara lain tidak diizinkan. Pemerintah hanya dapat memberikan izin pengusahaan air untuk negara lain apabila penyediaan air untuk berbagai kebutuhan sendiri telah terpenuhi. Kebutuhan dimaksud, antara lain, kebutuhan pokok, sanitasi lingkungan, pertanian, ketenagaan, industri, pertambangan, perhubungan, kehutanan dan keanekaragaman hayati, olah raga, rekreasi dan pariwisata, ekosistem, estetika, serta kebutuhan lain.

Dalam penguasaan air harus ada pembatasan yang sangat ketat sebagai upaya untuk menjaga kelestarian dan keberlanjutan ketersediaan air bagi kehidupan bangsa sebagaimana Pasal 33 ayat (4) UUD 1945. Pembatasan dimaksud yakni pembatasan pertama setiap pengusahaan atas air tidak boleh mengganggu, mengenyampingkan, apalagi meniadakan hak rakyat atas air karena bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya selain harus dikuasai oleh negara, juga peruntukannya untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat; Pembatasan kedua bahwa negara harus memenuhi hak rakyat atas air, akses terhadap air adalah salah satu hak asasi tersendiri Pasal 28I ayat (4) menentukan, “*Perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggungjawab negara, terutama pemerintah*”; Pembatasan ketiga harus mengingat kelestarian lingkungan hidup sebagaimana ketentuan Pasal 28 H ayat (1) UUD menentukan, “*Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir*

*dan bathin, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan”* Pembatasan keempat bahwa sebagai cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak yang harus dikuasai oleh negara sesuai dengan Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, maka pengawasan dan pengendalian oleh negara atas air sifatnya mutlak. Pembatasan kelima sebagai kelanjutan hak menguasai negara oleh negara dan karenanya air merupakan sesuatu yang sangat menguasai hajat hidup orang banyak, maka prioritas utama yang diberikan perusahaan atas air adalah badan usaha milik negara atau badan usaha milik daerah. Selanjutnya, apabila setelah semua pembatasan tersebut di atas sudah terpenuhi dan ternyata masih ada ketersediaan air, pemerintah masih dimungkinkan untuk memberikan izin kepada usaha swasta untuk melakukan perusahaan atas air dengan syarat-syarat tertentu dan ketat.

Hasil penelitian Helmi Kasim dan Titis Anindyajati menunjukkan bahwa terdapat dua perspektif konstitusional pengelolaan sumber daya air yakni perspektif penguasaan oleh negara berdasarkan Pasal 33 ayat (3) dan perspektif Hak Asasi Manusia menurut Pasal 28H UUD 1945. Berdasarkan perspektif penguasaan oleh negara, pengelolaan sumber daya air harus dikuasai oleh negara dari hulu sampai hilir. Negara harus menguasai sumber air dan membangun saluran distribusi untuk memenuhi kebutuhan warga negara atas air. Dari perspektif hak asasi manusia, negara berkewajiban untuk melindungi, memajukan, dan memenuhi hak atas air Kewajiban ini tidak bisa diserahkan kepada swasta khususnya dalam pengelolaan air berdasarkan fungsi primernya. Oleh karena itu, pengelolaan air secara keseluruhan harus dilakukan oleh negara melalui Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah. Bahkan, monopoli pengelolaan air merupakan pilihan kebijakan yang dapat diambil negara. Di sisi lain, peran

swasta dimungkinkan untuk mengusahakan air berdasarkan fungsi sekunder untuk keperluan industri melalui mekanisme perizinan. Jadi, negara memiliki kewajiban untuk memenuhi hak warga negara atas air dalam rangka pemenuhan kebutuhan hidup layak berdasarkan fungsi primer air. Fungsi sekunder air dapat diusahakan oleh swasta.<sup>59</sup>

#### **4. Tafsir Konstitusi Undang-Undang Penanaman Modal**

Putusan Nomor 21-22/PUU-V/2007 tentang Pengujian UU No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal merupakan salah satu putusan yang menarik karena menyangkut kepentingan nasional dan investor. Mahkamah konstitusi dalam memberikan tafsir konstitusi atas makna “dikuasai oleh negara” dengan menegaskan hal penting berikut ini. *Pertama*, ketentuan Pasal 33 UUD 1945 harus dipahami satu kesatuan yang utuh dan menjadikannya sebagai konstitusi yang hidup (*living coonstitution*). *Kedua*, memahami konteks historis dalam Penyusunan Pasal 33 UUD 1945 untuk mengetahui fakta-fakta yang ada tatkala ketentuan dirumuskan sekaligus sebagai jawaban atas kebutuhan untuk mengetahui alasan-alasan dirumuskan demikian oleh pembentuk UUD 1945. *Ketiga*, Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga peradilan berupaya mengkonstruksikan fakta-fakta sejarah perumusan norma dan menemukan tujuan atau maksud dibalik rumusan norma hukum serta membebaskan keterikatannya pada ruang dan waktu sehingga menjadi norma yang hidup (*living norm*) karena lebih terikat ke masa depan yang menjadi tujuan yang hendak dicapai.

Mahkamah Konstitusi menggunakan tafsir teleologis dalam memberikan tafsir atas klausa dikuasai oleh negara dengan mengkaitkan dengan konsep demokrasi ekonomi dalam penyelenggaraan perekonomian nasional. Mahkamah Konstitusi menilai isi dan pengertian demokrasi pada umumnya terus berubah dan berkembang sehingga isi dan pengertiannya tidak

---

<sup>59</sup> Helmi Kasim, Titis Anindyajati, *Jurnal Konstitusi*, Volume 13, Nomor 2, Juni 2016, hlm 456

mungkin terikat waktu tertentu namun makna demokrasi ekonomi merupakan kedaulatan rakyat di bidang ekonomi dengan prinsip atau asas-asas yang melandasinya.

Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa pada dasarnya semua bidang usaha atau jenis usaha terbuka bagi penanaman modal, kecuali dinyatakan tertutup bagi penanaman modal dengan atau berdasarkan undang-undang. Peraturan Presiden dapat dijadikan sebagai aturan untuk menambang bidang usaha atau jenis usaha yang tertutup bagi penanaman modal, namun tidak dapat mengurangi atau menambah suatu bidang atau jenis usaha menjadi terbuka bagi penanaman modal asing. Untuk mengubah suatu bidang usaha menjadi terbuka bagi penanaman modal asing harus ditentukan “oleh undang-undang.”

Jadi, sepanjang mengurangi atau menambah suatu bidang atau jenis usaha menjadi terbuka bagi penanaman modal asing ditentukan “oleh undang-undang” yang dibuat melalui proses legislasi di DPR, maka Pasal 12 ayat (2) bersifat konstitusional. Namun, bila menambah suatu bidang atau jenis usaha menjadi terbuka bagi penanaman modal asing ditentukan oleh pemerintah dengan peraturan perundang-undangan selain dari undang-undang, maka hal itu bersifat inkonstitusional.

Cara pemahaman terhadap Pasal 33 UUD 1945 jelas bahwa tujuan akhir yang hendak dicapai adalah terwujudnya perekonomian nasional yang memberikan kemakmuran yang sebesar-besarnya kepada rakyat. Mahkamah memandang perlu menegaskan bahwa adanya hak penguasaan oleh negara atas bumi, air, dan seluruh kekayaan alam yang ada di dalamnya itu menunjukkan bahwa konsepsi hak yang dianut oleh UUD 1945 berkenaan dengan ketiga hal dimaksud (bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi dan air itu) bukanlah konsepsi hak sebagaimana yang dikenal dalam doktrin hukum Romawi bahwa siapa yang memiliki hak atas tanah ia juga berhak atas segala yang berada di atas maupun di bawah atau di

dalam tanah itu secara tak terbatas (*cojus est solum est usque ad coelum et ad inferos ad infinitum*).

Dalam pengujian UU penanaman modal, Mahkamah Konstitusi membuat tafsir atas pemberian hak-hak atas tanah kepada perusahaan penanaman modal baik hak guna usaha, hak guna bangunan, maupun hak pakai yang dapat diperpanjang di muka sekaligus, sebagaimana diatur dalam Pasal 22 UU Penanaman Modal, bertentangan dengan prinsip penguasaan negara maupun kedaulatan rakyat di bidang ekonomi.

#### **5) Tafsir Konstitusi Undang-Undang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil**

Mahkamah konstitusi menafsirkan pasal 33 ayat (3) dalam konteks wilayah perairan pesisir dan pulau-pulau kecil serta sumber-sumber kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah termasuk wilayah dan sumber kekayaan alam yang dikuasai oleh negara. Mahkamah konstitusi juga menggunakan pasal 33 ayat (4) UUD 1945 untuk menegaskan prinsip demokrasi ekonomi dalam memberikan tafsir dikuasai oleh negara atas pengelolaan perairan pesisir. Pemberian HP-3 melanggar prinsip demokrasi ekonomi yang berdasar atas prinsip kebersamaan dan efisiensi berkeadilan karena hanya akan memberikan keuntungan kepada sekompok kecil pemilik modal tetapi harus memperhatikan kesejahteraan rakyat secara berkeadilan.

Mahkamah Konstusi juga menggunakan pasal 33 ayat (4) UUD 1945 untuk menegaskan prinsip demokrasi ekonomi dalam memberikan tafsir dikuasai oleh negara atas pengelolaan perairan pesisir dan pulau-pulai kecil kepada swasta maka pengelolaannya harus melalui mekanisme perizinan agar tidak menghilangkan prinsip “dikuasai oleh negara”.

Mahkamah konstitusi dalam memberikan tafsir frasa dikuasai oleh negara dalam putusan perkara No. 3/PUU-VIII/2010 tertanggal 16 Juni 2011 dengan merujuk putusan Nomor 001, 021, 022/PUU-I/2003 bertanggal 15 Desember 2004. Dalam putusan yang dirujuk oleh Mahkamah

Konstitusi menggunakan dua teori tafsir dalam memberikan makna “dikuasai oleh negara”, yakni: (1) Tafsir historis dan (2) Tafsir Original intens. Mahkamah Konstitusi juga memberikan makna “dikuasai oleh negara” dengan tafsir teleologis dengan memberikan makna lain secara kontekstual atas pengelolaan perairan pesisir di Indonesia. Adapun pendapat Nurhasan Ismail atas Tafsir “dikuasai oleh negara” dengan mengatakan bahwa apabila kita konsisten dengan susunan hierarki bangunan piramida dengan puncaknya UUD 1945 sebagai jabaran dari Pancasila, maka dalam bidang pengaturan sumber daya agrarian/alam dengan substansi penjabaran tujuan sebesar-sebesarnya kemakmuran rakyat dan prinsip-prinsip serta kelembagaan dasar sesuai dengan yang diinginkan oleh Pasal 33 UUD 1945. Jabaran tujuan, prinsip-prinsip, dan bangunan kelembagaan dasar tersebut kemudian digunakan sebagai landasan untuk membangun peraturan perundang-undangan untuk masing-masing unsur sumber daya alam/agrarian seperti kehutanan, pertanahan, pertambangan, wilayah pesisir, dan pulau-pulau kecil, sumber daya air, dan sumber daya perikanan. Dengan acuan tujuan, prinsip, dan kelembagaan yang sama, susunan hierarki peraturan perundang-undangan akan terbangun sangat kukuh.<sup>60</sup>

Namun, dalam politik pembangunan hukum di Indonesia lebih menerapkan teori pembangunan kubah/stupa yang rapuh, maka ketentuan Pasal 33 UUD 1945 langsung dijabarkan ke dalam undang-undang masing-masing unsur sumber daya agrarian/alam tanpa didasarkan pada satu undang-undang yang memberikan landasan tujuan, prinsip-prinsip, dan kelembagaan yang sama. Celaknya lagi, penjabaran langsung UUD 1945 ke dalam undang-undang masing-masing unsur sumber daya agrarian/ala mini dilakukan melalui lembaga sektoral yang cenderung eksklusif dan egois. Akibatnya, terdapat penafsiran yang berbeda mengenai tujuan, prinsip, dan kelembagaan terhadap Pasal 33 UUD 1945 sesuai dengan kepentingan serta tugas dan fungsi

---

<sup>60</sup> Nurhasan Ismail, *Hukum Agraria dalam Tantangan Perubahan*, Malang: Setara Press. Cetakan Pertama, 2018, hlm 231-232.

pokok dari masing-masing lembaga sektorat tersebut. Akibat lanjutannya, bangunan hukumnya menjadi rapuh karena di samping secara vertikal terdapat kecenderungan bertentangan dengan UUD 1945, secara horizontal juga mengandung potensi tumpang-tindih atau inkonsistensi dengan undang-undang lainnya.<sup>61</sup>

UUD 1945 dan UU serta Peraturan perundang-undangan pelaksanaannya merupakan bagian dari sistem hukum. Hukum sebagai sistem, dengan mengacu dan menambahkan pandangan Friedman, mempunyai unsur-unsur, yaitu: (1) adanya kepentingan bersama yang menjadi tujuan karena hukum hanya sebuah instrument untuk mewujudkan tujuan; (2) adanya substansi hukum berupa ketentuan-ketentuan yang berfungsi sebagai pedoman dan pengarah perilaku ke arah tercapainya tujuan; (3) adanya struktur berupa kelembagaan yang akan berfungsi sebagai pendukung dan pelaksana ketentuan agar perilaku semua kelompok subjek mengarah pada tercapainya kesadaran hukum; dan (4) adanya kultur hukum berupa nilai-nilai sosial dan kesadaran hukum yang berfungsi sebagai pembentuk perilaku yang sejalan dengan upaya pencapaian tujuan.

Dalam konteks pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya agraria termasuk yang terdapat di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, tujuan yang hendak dicapai sudah ditetapkan oleh asal 33 ayat (3) UUD 1945 yaitu *sebesar-besarnya kemakmuran rakyat*. Kemakmuran mengandung makna terpenuhinya kebutuhan dasar atau pokok rakyat Indonesia yang meliputi pangan, sandang papan, pekerjaan, kesehatan, dan pendidikan dari seluruh masyarakat

---

<sup>61</sup> *Ibid.* Sebagai contoh permohonan pengujian undang-undang no 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, menunjukan adanya kerapuhan bangunan hierarki dan substansi peraturan perundang-undangan di Indonesia. Pengujian terhadap UU 27/2007 terutama pasal-pasal terkait dengan Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP3) terhadap UUD dengan penilai sebagai berikut: adanya inkonsistensi ketentuan obyek HP3 yang diatur dalam UU 27/2007.

Indonesia.<sup>62</sup> Tujuan ini dirumuskan lebih luas oleh UU 27/2007 yaitu pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil ditempatkan sebagai upaya meningkatkan *kesejahteraan masyarakat dan menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia* (Pasal 5). Kesejahteraan mengandung dua aspek, yaitu makmur dan tentram. Makmur bermakna terpenuhinya kebutuhan dasar rakyat, sedangkan tentram terbebasnya rakyat dari ancaman kemiskinan dan pengangguran serta bencana alam lainnya. Jika kesejahteraan dapat diwujudkan, maka keutuhan Negara akan dapat terjamin. Dengan terwujudnya kesejahteraan, rakyat atau kelompok rakyat tidak berpikir untuk mengembangkan konflik dengan Negara termasuk tidak adanya keinginan untuk melepaskan diri dari ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

## **B. Konsep Hak Menguasai Negara atas Sumber Daya Alam dalam Prespektif Demokrasi Ekonomi**

Hak menguasai Negara, berlandaskan pada ketentuan Pasal 33 UUD 1945, dan bentuk hak menguasai Negara dalam prespektif UUPA dapat berupa kegiatan yakni: 1) mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan, bumi, air, dan ruang angkasa; 2) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa; 3) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

### **a. Makna Pertama Konsep Tafsir Hak Menguasai Negara atas Sumber Daya Alam.**

Hak menguasai negara dalam tafsir konstitusi *Original Intens* dan Historis dalam Putusan MK 001-021-022/PUU-I/2003 telah memberikan makna konstiusionalitas dikuasai oleh negara mencakup makna penguasaan negara dalam arti luas dan bersumber dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan berupa bumi dan air dan kekayaan alam yang

---

<sup>62</sup> Mubyarto, *Ekonomi Rakyat, Program IDT dan Demokrasi Ekonomi Indonesia*, Yogyakarta: Aitya Media, 1997, hlm 19



terkandung di dalamnya, termasuk kepemilikan publik secara kolektif oleh rakyat atas sumber-sumber kekayaan tersebut. Menurut UUD 1945 kontruksi mandat dari rakyat secara kolektif diberikan kepada negara dalam bentuk: (1) *membuat kebijakan (beleid)*, (2) *melakukan pengaturan (regelendaad)*, (3) *melakukan pengurusan (bestuursdaad)*, (4) *melakukan pengelolaan (beheersdaad)*, dan (5) *melakukan pengawasan (toezichthoudensdaad)*”.

Lebih lanjut dijelaskan bahwa hak menguasai negara bentuk: (1) *pengurusan (bestuursdaad)*, fungsi ini diberikan kepada negara yang dilakukan oleh pemerintah dengan kewenangannya untuk mengeluarkan dan mencabut (*vergunning*), lisensi (*licentie*), dan konsesi (*concessie*) dibidang minyak dan gas. (2) *Pengaturan (regelendaad)*, fungsi ini oleh negara dilakukan melalui kewenangan pembentukan legislasi oleh Dewan Perwakilan Rakyat bersama dengan Pemerintah, dan regulasi oleh Pemerintah (*eksekutif*). (3) *Pengelolaan (beheersdaad)*, fungsi ini dilakukan pemerintah melalui mekanisme pemilikan saham (*share-holding*) dan/atau melalui keterlibatan langsung dalam manajemen Badan Usaha Milik Negara atau Badan Hukum Milik Negara sebagai instrumen kelembagaan melalui mana negara *c.q.* Pemerintah mendayagunakan penguasaannya atas sumber-sumber kekayaan itu untuk digunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. (4) *Pengawasan (toezichthoudensdaad)*, fungsi ini dilakukan oleh negara melalui Pemerintah dalam rangka mengawasi dan mengendalikan agar pelaksanaan penguasaan oleh negara atas cabang produksi yang penting dan/atau yang menguasai hajat hidup orang banyak dimaksud benar-benar dilakukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat.

Tafsir *Original Intens* dan Historis juga memberikan makna hak menguasai negara dalam arti kepemilikan perdata (*privat*) berlandaskan dan bersumber dari konsepsi kepemilikan publik yang berkaitan dengan cabang- cabang produksi yang penting bagi negara dan/atau yang

menguasai hajat hidup orang banyak yang menurut ketentuan Pasal 33 ayat (2) dikuasai oleh negara, tergantung pada dinamika perkembangan kondisi masing-masing cabang produksi. Yang harus dikuasai oleh negara adalah cabang-cabang produksi yang dinilai penting bagi negara dan/atau yang menguasai hajat hidup orang banyak, yaitu: (i) cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, (ii) penting bagi negara tetapi tidak menguasai hajat hidup orang banyak, atau (iii) tidak penting bagi negara tetapi menguasai hajat hidup orang banyak.

Ketiganya harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Namun, terpulang kepada Pemerintah bersama lembaga perwakilan rakyat untuk menilainya apa dan kapan suatu cabang produksi itu dinilai penting bagi negara dan/atau yang menguasai hajat hidup orang banyak. Cabang produksi yang pada suatu waktu penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, pada waktu yang lain dapat berubah menjadi tidak penting lagi bagi negara dan tidak lagi menguasai hajat hidup orang banyak. Akan tetapi Mahkamah berwenang pula untuk melakukan penilaian dengan mengujinya terhadap UUD 1945 jika ternyata terdapat pihak yang merasa dirugikan hak konstitusionalnya karena penilaian pembuat undang-undang tersebut.

Demikian juga Mahkamah Konstitusi memberikan penafsiran sesuai makna asli UUD atas norma yang mengatur kewenangan DPR untuk memilih hakim agung dengan mengembalikan kepada makna aslinya sehingga merubah makna frasa dari “memilih” menjadi memberi “persetujuan” dengan alasan kewenangan KY sebagai lembaga negara harus kembali kepada makna asli yang dimaksud oleh UUD. Penafsiran sistematis dan penafsiran gramatikal dalam Undang-Undang Dasar, harus dihindari untuk mencegah perluasan kewenangan, yang menimbulkan masalah dengan lembaga negara lain. Mahkamah kemudian memutuskan untuk

mengembalikan proses penetapan hakim agung sebagaimana dimaksud oleh UUD. Jadi DPR tidak memilih, melainkan hanya sekedar memberikan persetujuan sehingga makna “pemilihan” dalam Pasal 8 ayat (2), (3), dan (4) UU Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung. Diubah dan harus dibaca dengan makna “persetujuan”.<sup>63</sup> Demikian juga dengan ketentuan dalam undang-undang yang mengharuskan KY mengajukan 3 (tiga) calon hakim agung untuk setiap lowongan hakim agung, menurut Mahkamah, bertentangan dengan makna yang terkandung dalam dalam Pasal 24A ayat (3) UUD 1945. Agar ketentuan dalam undang-undang tersebut tidak menyimpang dari norma UUD 1945, menurut Mahkamah. Kata “dipilih” oleh Dewan Perwakilan Rakyat dalam Pasal 8 ayat (2) dan ayat (3) harus dimaknai “disetujui” oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Sedangkan kata “pemilihan” dalam ayat (4) UU MA harus dimaknai sebagai “persetujuan”.<sup>64</sup> Demikian juga frasa “3 (tiga) nama calon” yang termuat dalam Pasal 8 ayat (3) UU MA dalam Pasal 18 ayat (4) UU KY harus dimaknai “1 (satu) nama calon”. Dengan demikian, calon hakim agung yang diajukan oleh KY kepada DPR hanya satu calon hakim agung, untuk setiap lowongan hakim agung untuk disetujui oleh DPR.

**b. Makna Kedua Konsep Tafsir Hak Menguasai Negara atas Sumber Daya Alam.**

Mahkamah Konstitusi membuat tafsir konstitusi atas penguasaan negara atas bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya sehingga negara berwenang dan diberi kebebasan untuk mengatur, membuat kebijakan, mengelola serta mengawasi pemanfaatan bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dengan ukuran konstitusional yaitu “untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Berdasarkan ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 mengandung pengertian kebebasan negara untuk mengatur dan membuat kebijakan atas

---

<sup>63</sup> Rita Triana Bidiarti, *Pergulatan Konstitusi Hamdan Zoelva*, Jakarta: Konstitusi Press, Cet 1, Januari 2015, hlm155-156

<sup>64</sup> *Ibid*

bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dibatasi dengan ukuran “*untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat*”.

Kemudian Mahkamah Konstitusi melakukan tafsir konstitusi dalam memberikan penilaian atas pemberian HP-3 dikaitkan dengan tujuan akan memberikan sebesar-besarnya kemakmuran dengan menggunakan 4 (empat) tolok ukur yakni : (1) *kemanfaatan sumber daya alam bagi rakyat*, (2) *tingkat pemerataan manfaat sumber daya alam*, (3) *tingkat partisipasi rakyat dalam menentukan manfaat sumber daya alam*, serta (4) *penghormatan terhadap hak rakyat secara turun temurun dalam memanfaatkan sumber daya alam*.

Terkait dengan tafsir konstitusi yang dilakukan oleh mahkamah konstitusi sebagaimana diuraikan diatas, mahkamah konstitusi memberikan landasan argumentasinya yakni; *pertama*, jika wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil diberikan HP-3 kepada swasta menurut konstruksi undang-undang No. 27 Tahun 2007 maka hal itu potensial bahkan dapat dipastikan bagian terbesar wilayah perairan pesisir dan pulau-pulau kecil akan dikuasai oleh perorangan atau perusahaan swasta dengan usaha padat modal dan teknologi tinggi sehingga berakibat pada hilangnya akses dan keleluasaan serta hilangnya pekerjaan bagi sebagian besar masyarakat Indonesia yang bekerja sebagai pelaut dan juga bagi swasta sebagai pemegang HP-3 lebih diuntungkan dibandingkan dengan manfaat bagi masyarakat nelayan;

*Kedua*, semakin berkurangnya tingkat pemerataan pemanfaatan perairan pesisir dan pulau-pulau kecil dikalangan nelayan karena pemanfaatan akan semakin terkonsentrasi pada kelompok kecil masyarakat pemilik HP-3 dan juga menimbulkan diskriminasi secara tidak langsung (*indirect discrimination*) kepada masyarakat nelayan tradisional. *Ketiga*, pemberian HP-3 kepada swasta akan menurunkan partisipasi rakyat dalam memanfaatkan sumber daya alam.

*Keempat*, pemberian HP-3 mengancam keberadaan hak-hak masyarakat tradisional dan kearifan masyarakat lokal atas wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil.

Pemberian HP-3 jika dikaitkan dengan Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 dalam penilai mahkamah konstitusi melanggar prinsip demokrasi ekonomi yang berdasar atas prinsip kebersamaan dan prinsip efisiensi berkeadilan. Prinsip kebersamaan harus dimaknai bahwa dalam penyelenggaraan ekonomi termasuk pengelolaan sumber daya alam bagi keuntungan ekonomi, harus melibatkan rakyat seluas-luasnya dan menguntungkan bagi kesejahteraan rakyat banyak. Demikian juga halnya pengelolaan sumber daya alam tidak boleh semata-mata memperhatikan efisiensi untuk memperoleh hasil sebanyak-banyaknya hanya bagi kelompok pemilik modal saja tetapi harus dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat secara berkeadilan agar sejalan dengan pembukaan UUD 1945 alinea keempat yakni keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.

**c. Makna Ketiga Konsep Tafsir Hak Menguasai Negara atas Sumber Daya Alam.**

Mahkamah Konstitusi dalam Putusan No. 36/PUU-X/2012 memberikan tafsir konstitusi atas hak menguasai negara dengan menegaskan bahwa untuk mencapai tujuan penguasaan negara yaitu “*untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat*”, maka bentuk penguasaan negara diberi peringkat berdasarkan kemampuan negara, yaitu: *peringkat pertama*: negara melakukan pengelolaan secara langsung atas sumber daya alam; *peringkat kedua*; negara membuat kebijakan dan pengurusan; *serta peringkat ketiga*; negara melakukan pengaturan dan pengawasan.

**d. Hak Menguasai Negara dalam Prespektif Demokrasi Ekonomi**

Tabel 3, Perbandingan Konsep Demokrasi Ekonomi antara Rumusan BPUPKI dengan PAH II MPR sebagai berikut:

DEMOKRASI EKONOMI	
BPUPKI	PAH II MPR
Prinsip Kekeluargaan, Tolong Menolong, gotong royong, keadilan sosial dengan bentuk usaha KOPERASI	Prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional

Tabel 4, Metode Tafsir Mahkamah Konstitusi dan Prespektif Demoktasi Ekonomi

No	Putusan MK	Metode Tafsir	Demokrasi Ekonomi
1	No. 001-021-022/PUU-I/2003 Tahun 2003 (UU Ketenagalistrikan)	- Historis - Original Intens - Teleologis Makna HMN : kebijakan, pengurusan, pengaturan, pengelolaan dan pengawasan.	Kemakmuran bagi semua orang
	No. 149/PUU-VII/2009 Tahun 2009 (UU Ketenagalistrikan)	- Historis - Original Intens - Teleologis	- <i>Unbundling</i> - Harga Listrik oleh pemerintah
	No.111/PUU-XIII/2015 (UU Ketenagalistrikan)	- Historis - Original Intens - Teleologis	- <i>Unbundling</i>
2	No. 02/PUU-I/2003 Tahun 2003 (UU Migas)	- Historis - Original Intens - Teleologis	
	No. 36/PUU-X/2012 Tahun 2012 (UU Migas)	- Historis - Original Intens - Teleologis Makna HMN : 1) Pengelolaan secara langsung; 2) membuat kebijakan dan pengurusan; 3) pengaturan dan pengawasan	BP Migas
3	No. 058-59/PUU-I/2004 Tahun 2004 (UU Sumber daya Air)	- Historis - Original Intens	- Hak Guna Pakai Air merupakan ranah Publik

			bukan Privat.
	No. 85/PUU-XI/2013 Tahun 2013 (UU Sumber Daya Air)	- Historis - Original Intens - Teleologis	- Pembatasan yang ketat (Pasal 33 ayat (4))
4	Nomor 21-22/PUU-V/2007 (UU Penanaman Modal)	- Historis - Original Intens	- Kedaulatan Rakyat dengan Asas Pasal 33 ayat (4)
5	No. 3/PUU-VIII/2010 (UU Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil)	- Original Intens - Teleologis	- HP3

Hal lain yang ditemukan dalam segi hukum tanah, kerangka dasar pembangunan hukumnya harus diletakkan dalam upaya untuk mewujudkan cita-cita hukum dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menjadi dasar pembentukan hukum agraria. Makna “untuk sebesar-sebarnya kemakmuran rakyat” yang menjadi landasan UUPA dan berbagai kebijakan yang mendukung atau relevan dengan bidang pertanahan. Kebijakan pertanahan yang diterbitkan untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh lapisan masyarakat. walaupun tidak muda mendefinisikan, keadilan sering digambarkan sebagai *equal distribution among equals*. Keadilan bukan merupakan konsep yang statis, melainkan suatu proses, suatu keseimbangan yang kompleks dan bergerak di antara berbagai faktor, termasuk *equality*. Dalam hubungan antara negara dan warga negara, keadilan sosial mengandung pemahaman bahwa warga negara mempunyai kewajiban untuk memberikan sumbangan kepada negara demi terwujudnya kesejahteraan umum, dan negara berkewajiban untuk membagi kesejahteraan kepada warga negaranya sesuai dengan jasa atau kemampuan dan kebutuhan masing-masing (secara proposional).<sup>65</sup>

---

<sup>65</sup> Maria S. W Sumardjono, “Tanah dalam Prespektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya”, Jakarta: Kompas, 2009, hlm 20

Namun demikian, dalam konteks hubungan negara dengan tanah, terdapat dua pendekatan yang bertolak dari pengakuan bahwa bumi dan sebagainya merupakan kepunyaan bersama, kepunyaan rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia. Pendekatan *pertama*, apabila negara (berdasarkan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan Pasal 2 UUPA) mempunyai hak menguasai maka negara sebagai badan penguasa diberi wewenang (dalam bidang publik) oleh bangsa Indonesia, sebagaimana halnya penguasa adat yang diberi wewenang oleh masyarakat hukumnya. Pendekatan *kedua*, model Notonegoro mengenai hubungan yang langsung antara negara dengan bumi dan sebagainya menjelaskan bahwa negara mempunyai wewenang untuk menguasai tersebut karena negara merupakan perwujudan (personifikasi) dari rakyat artinya hak menguasai sudah melekat dengan sendirinya pada negara dalam kedudukannya selaku wakil rakyat yang bersatu sebagai bangsa Indonesia. Wewenang negara pada gilirannya dapat didelegasikan kepada daerah-daerah sebagai pelaksanaan asas *medebewind* (tugas pembantuan). Dalam hal ini, tata letak antara hubungan rakyat, bangsa dan negara dilihat sebagai suatu *kontinuum*.<sup>66</sup>

Dalam menyusun Pasal 33 ayat (1), (2), dan (3), *framers of the constitution* menghendaki adanya pemikiran bahwa pemimpin-pemimpin Indonesia yang menyusun UUD 1945 mempunyai kepercayaan terhadap cita-cita keadilan sosial dalam bidang ekonomi dapat mencapai kemakmuran yang merata. Konsep tersebut menekankan pembahasan terkait dengan hal-hal apa saja yang dikuasai negara dan hal penguasaan negara demi kemakmuran rakyat itu sendiri. Implikasi dari hak penguasaan Negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat tersebut memberikan kewajiban negara untuk: (1) segala bentuk pemanfaatan (bumi dan air) serta hasil yang didapat (kekayaan alam), harus secara nyata meningkatkan kemakmuran dan

---

<sup>66</sup> *Ibid*, hlm 130



kesejahteraan masyarakat; (2) melindungi dan menjamin segala hak-hak rakyat yang terdapat di dalam atau di atas bumi, air, dan pelbagai kekayaan alam tertentu yang dapat dihasilkan secara langsung atau dinikmati langsung oleh rakyat; dan (3) mencegah segala tindakan dari pihak mana pun yang akan menyebabkan rakyat tidak mempunyai kesempatan atau akan kehilangan haknya dalam menikmati kekayaan alam.<sup>67</sup> Kumulasi dari tiga ayat tersebut memiliki nilai keadilan oleh negara bagi rakyatnya dalam hal keadilan sosial. Pasal 33 UUD 1945 sesuai dengan pemikiran para penyusun konstitusi menghendaki negara hanya melakukan *pengurusan* (*bestuursdaad*) dan *pengolahan* (*beheersdaad*), tidak melakukan *eigensdaad*.<sup>68</sup>

Apabila kita konsisten dengan susunan hierarki bangunan piramida dengan puncaknya UUD 1945 sebagai jabaran dari Pancasila, maka dalam bidang pengaturan sumber daya agrarian/alam dengan substansi penjabaran tujuan sebesar-sebesarnya kemakmuran rakyat dan prinsip-prinsip serta kelembagaan dasar sesuai dengan yang diinginkan oleh Pasal 33 UUD 1945. Jabaran tujuan, prinsip-prinsip, dan bangunan kelembagaan dasar tersebut kemudian digunakan sebagai landasan untuk membangun peraturan perundang-undangan untuk masing-masing unsur sumber daya alam/agraria seperti kehutanan, pertanahan, pertambangan, wilayah pesisir, dan pulau-pulau kecil, sumber daya air, dan sumber daya perikanan. Dengan acuan tujuan, prinsip, dan kelembagaan yang sama susunan hierarki peraturan perundang-undangan akan terbangun sangat kukuh.<sup>69</sup>

---

<sup>67</sup> Yudi Latif, *Negara Paripurna; Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2011, hlm. 602. Lihat dalam Taufiqurrahman Sahuri, "Politik Hukum Perekonomian Berdasarkan Pasal 33 UUD 1945", *Jurnal Konstitusi* Volume 9, Nomor 2, Juni 2012, hlm. 252-253.

<sup>68</sup> *Ibid*, hlm. 253.

<sup>69</sup> Nurhasan Ismail, *Hukum Agraria dalam Tantangan Perubahan*, Malang: Setara Press. Cetakan Pertama, 2018 ("Inkonsistensi Hak Pengusahaan Perairan Pesisir dengan UUD 1945"), hlm 231-232.

Namun, dalam politik pembangunan hukum di Indonesia lebih menerapkan teori pembangunan kubah/stupa yang rapuh, maka ketentuan Pasal 33 UUD 1945 langsung dijabarkan kedalam undang-undang masing-masing unsur sumber daya agrarian/alam tanpa didasarkan pada satu undang-undang yang memberikan landasan tujuan, prinsip-prinsip, dan kelembagaan yang sama. Celaknya lagi, penjabaran langsung UUD 1945 ke dalam undang-undang masing-masing unsure sumber daya agrarian/ala mini dilakukan melalui lembaga sektoral yang cenderung eksklusif dan egois. Akibatnya, terdapat penafsiran yang berbeda mengenai tujuan, prinsip, dan kelembagaan terhadap Pasal 33 UUD 1945 sesuai dengan kepentingan serta tugas dan fungsi pokok dari masing-masing lembaga sektoral tersebut. Akibat lanjutannya, bangunan hukumnya menjadi rapuh karena di samping secara vertikal terdapat kecenderungan bertentangan dengan UUD 1945, secara horizontal juga mengandung potensi tumpang-tindih atau inkonsistensi dengan undang-undang lainnya.<sup>70</sup>

Hukum ekonomi selalu diletakkan dalam arus pencarian keuntungan materi. Penguasaan sektor ekonomi yang didukung oleh kekuatan hukum mampu menimbulkan ketidakadilan dalam penguasaan sektor-sektor ekonomi. Pada sisi ideal, penguasaan ekonomi bukanlah hendak menciptakan ketidakadilan ekonomi, tetapi menempatkan ekonomi secara berkeadilan. Terdistribusinya kesejahteraan ekonomi yang mampu dirasakan oleh semua lapisan masyarakat sesuai dengan kehendak Sila Kelima Pancasila: Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia.<sup>71</sup>

Menurut Nur Hasan Ismail, makna kepemilikan tanah bagi setiap manusia, baik secara individu maupun kelompok disadari oleh para pendiri negara dengan menitipkan amanah melalui Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 kepada para penguasa Negara Republik Indonesia agar

---

<sup>70</sup> *Ibid.*

<sup>71</sup> Fokky Fuad Wasitaatmadja, *Falsafah Pancasila Epistemologi KeIslaman Kebangsaan*, Depok: Prenada Media Group, Cetakan ke-1 Februari 2018, hlm. 155

mengatur penggunaan sumber daya alam termasuk tanah untuk meningkatkan kemakmuran seluruh rakyat Indonesia. Sumber daya tanah dan sumber daya alam lainnya bukanlah milik satu golongan tertentu, namun kepunyaan kita sebagai bangsa. Negara sebagai organisasi kekuasaan bangsa dibebani amanah untuk mengatur penggunaan tanah bagi kemakmuran seluruh komponen bangsa dan bukan kelompok tertentu. Amanat yang tersurat dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 mengandung dasar dan sekaligus arahan bagi politik pembangunan hukum pertanahan dan sumber daya alam lainnya. Amanah tersebut kemudian dijabarkan dengan semangat yang konsisten dan progresif ke dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Penjabaran ke dalam UUPA masih dalam tataran asas-asas hukum yang harus dikembangkan ke dalam berbagai peraturan pelaksana yang lebih konkrit sehingga dapat lebih operasional untuk meningkatkan kemakmuran seluruh rakyat Indonesia.<sup>72</sup>

Pembangunan hukum dalam menopang arena ekonomi sejatinya melandaskan *staatsfundamentalnorm* Pancasila sebagai falsafat pembangunan hukumnya. Pembangunan hukum ekonomi secara aksiologi ditujukan kepada kondisi penciptaan keadilan distribusi kesejahteraan. Pancasila Sila Kelima menjadi fundamen penciptaan distribusi keadilan ekonomi bagi rakyat Indonesia.<sup>73</sup> Akan tetapi, masuknya ekonomi liberal di Indonesia melalui persaingan bebas dan penciptaan pasar bebas terjadi sejak era Reformasi yang telah mengubah bentuk ekonomi kerakyatan menjadi ekonomi liberal dan persaingan bebas. Pasal 33 ayat 4 UUD 1945 hasil amandemen telah mampu mengubah arah pembangunan hukum Indonesia menjadi ekonomi bercorak liberal. Efisiensi dalam Pasal 33 ayat 4 UUD NRI 1945 adalah bentuk dari

---

<sup>72</sup> Nurhasan Ismail, *Hukum Agraria dalam Tantangan Perubahan*, Malang: Setara Press. Cetakan Pertama, 2018, hlm. 3.

<sup>73</sup> *Ibid*

pengelolaan perusahaan yang melihat sisi efisiensi. Efisiensi adalah bentuk pembangunan ekonomi liberal yang melandaskan kepada prinsip kesederajatan dan kebebasan *mencreated free and equal*. Pada kondisi ini siapa pun berada dalam posisi yang seimbang dan sederajat. Inilah konsep keadilan ekonomi liberal. Dalam keadaan yang seimbang, maka setiap orang bebas untuk melakukan persaingan. Negara tidak terlibat pada kebebasan persaingan ini karena peran Negara dalam pengaturan ekonomi justru menciptakan suatu ketidakadilan.<sup>74</sup>

Pada prinsipnya, sila keadilan sosial bagi seluruh Indonesia menghendaki kemakmuran yang merata dan dinamis, artinya seluruh potensi bangsa diolah bersama-sama menurut kemampuan di bidang masing-masing yang kemudian dimanfaatkan sebesarnya untuk kemakmuran seluruh rakyat. Keadilan sosial berarti harus melindungi yang lemah. Perlindungan yang diberikan adalah untuk mencegah kesewenangan dari yang kuat dan untuk menjamin keadilan.<sup>75</sup>

Jika diperhatikan lebih jauh, nilai-nilai yang terkandung dalam sila keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia antara lain sebagai berikut: (a) perwujudan keadilan sosial dalam segala kehidupan sosial kemasyarakatan, meliputi seluruh rakyat Indonesia; (b) keadilan dalam kehidupan sosial terutama meliputi ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya, dan pertahanan keamanan; (c) cita-cita masyarakat adil dan makmur, materiel dan spiritual yang merata bagi seluruh rakyat Indonesia; (d) keseimbangan antara hak dan kewajiban serta menghormati hak orang lain; dan (e) cinta akan kemajuan dan pembangunan tanpa meninggalkan nilai-nilai luhur bangsa Indonesia.<sup>76</sup>

---

<sup>74</sup> *Ibid*, hlm. 159

<sup>75</sup> Heri Herdiawanto dkk., *Spiritualisme Pancasila*, Depok: Prenadamedia Group, Cetakan ke-1 Februari 2018, hlm. 31

<sup>76</sup> *Ibid*, hlm. 32

Landasan konstitusional itu menjadi titik anjak penjabaran usaha perekonomian nasional yang terlihat dalam sejumlah UU di bidang sumber daya alam. Permasalahan yang acap mengemuka dalam perundang-undangan di bidang perekonomian sumber daya alam, sepanjang berkaitan dengan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) adalah: (a) bagaimana penguasaan negara atas sumber daya alam, (b) menjamin dan ditujukan bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat, serta (c) bagaimana peranan swasta/modal/investor dalam perekonomian berkaitan dengan sumber daya alam. Pasal 33 UUD 1945 menjadi tempat tiga persoalan itu ditujukan dan dievaluasi. Persoalan tersebut, pada level suprastruktur politik akan mengarahkan perdebatan antara konsep penguasaan publik berhadap-hadapan dengan konsep kepemilikan perdata dari Negara terhadap sumber daya alam beserta konsekuensi hubungan hukumnya.<sup>77</sup>

Dalam masa pemerintahan Presiden Soekarno (Orde Lama) penjabaran Pasal 33 UUD 1945 sepanjang soal penguasaan negara atas bumi, air, dan kekayaan alam yang ada di dalamnya ditafsirkan dengan melahirkan UU tentang Ketentuan Pokok-pokok Agraria atau UUPA (UU No. 5/1960). Tujuan utama dari UUPA adalah melakukan redistribusi tanah dan melakukan pemerataan penguasaan tanah bagi rakyat. Menurut Mahfud MD, UUPA merupakan produk hukum yang sangat responsif, berwawasan kebangsaan, dan mendobrak watak kolonialis yang masih mencengkeram bangsa Indonesia sampai selama 15 tahun menjadi bangsa dan negara

---

<sup>77</sup> Yance Arizona, "Konstitusi dalam Intaian Neoliberalisme: Konstitusionalitas Penguasaan Negara atas Sumberdaya Alam dalam Putusan Mahkamah Konstitusi", Makalah disampaikan dalam Konferensi Warisan Otoritarianisme: Demokrasi Indonesia di Bawah Tirani Modal. Panel Tirani Modal dan Ketatanegaraan, Selasa, 5 Agustus 2008 di FISIP Universitas Indonesia. Dari cakupannya, makalah ini merupakan pengembangan dari skripsi penulis dengan Judul: "Penafsiran Mahkamah Konstitusi terhadap Pasal 33 UUD 1945: Studi Perbandingan Putusan Pengujian UU Ketenagalistrikan dengan Putusan Pengujian UU Sumberdaya Air". Fakultas Hukum Universitas Andalas, 2007. Keterbatasan makalah ini adalah berfokus kepada analisis logikal putusan Mahkamah Konstitusi berhadap-hadapan dengan penetrasi modal daripada akomodasi hak-hak masyarakat dan hak ulayat dalam Konsep Penguasaan Negara atas Sumberdaya alam. Hal ini mengingat intensi permohonan pengujian konstitusionalitas penguasaan negara atas sumberdaya alam ditujukan untuk menghadang penetrasi modal. Makalah ini mencoba membahas dua tema penting di Indonesia hari ini, konstitusionalisme dan neoliberalisme. hlm 1-2.

merdeka (tahun 1945 sampai tahun 1960).<sup>78</sup> Pada masa itu, UUPA adalah aturan utama sebagai landasan pengaturan pertanahan, air, hutan, dan perkebunan.

Secara normatif, ketentuan Pasal 33 UUD 1945 sering dipahami sebagai sistem ekonomi yang layak dipakai oleh bangsa Indonesia. Pada Pasal 33 ayat (1) misalnya, disebutkan bahwa perekonomian nasional disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan. Asas ini dapat dipandang sebagai asas bersama (kolektif) yang bermakna dalam konteks sekarang, yaitu persaudaraan, humanisme, dan kemanusiaan. Artinya, ekonomi tidak dipandang sebagai wujud sistem persaingan liberal ala Barat, tetapi ada nuansa moral dan kebersamaannya, sebagai refleksi dari tanggung jawab sosial. Bentuk yang ideal terlihat seperti wujud sistem ekonomi pasar sosial (*the social market economy*), yang cukup berkembang di negara-negara Eropa Barat dan Skandinavia. Seperti dikatakan oleh Didik J. Rachbini, pasal ini dianggap menjadi dasar dari ekonomi kerakyatan.<sup>79</sup>

Jika dicermati, maka keseluruhan norma dalam Pasal 33 UUD 1945 dewasa ini ternyata tidak dekat dengan ide pasar, efisiensi atau globalisasi. Beberapa istilah lebih dekat dengan faham sosial demokrasi, misalnya, kebersamaan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, dan kemandirian. Nilai-nilai itu muncul sebagai reaksi terhadap perkembangan ekonomi global. Bahkan di dalam ayat (4) disebut juga “demokrasi ekonomi”. Akan tetapi, istilah itu sebenarnya sudah ada di dalam UUD 1945 sebelum perubahan walaupun sebagai Penjelasan ayat (1) Pasal 33. Istilah itu sebenarnya merupakan penjelasan terhadap apa yang dimaksud dengan usaha

---

<sup>78</sup> Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta, 1999. hlm. 112. lebih lanjut, Mahfud MD menjelaskan soal politik hukum UUPA dalam disertasinya yang berjudul: “Perkembangan Politik Hukum di Indonesia”, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 1993.

<sup>79</sup> Adi Sulistiyono, *Pembangunan Hukum Ekonomi untuk Mendukung Pencapaian Visi Indonesia 2030*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Hukum Ekonomi Pada Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta, Disampaikan dalam Sidang Senat Terbuka Universitas Sebelas Maret Surakarta Pada tanggal 17 Nopember 2007

bersama berdasarkan asas kekeluargaan. Secara prinsip, asas inilah yang menjadi substansi utama dari sistem ekonomi Pancasila.

Menurut Mubyarto, ciri-ciri sistem ekonomi Pancasila adalah sebagai berikut: (1) roda kegiatan ekonomi digerakkan oleh rangsangan-rangsangan ekonomi, social, dan moral, (2) ada tekad kuat seluruh bangsa untuk mewujudkan pemerataan sosial, (3) ada nasionalisme ekonomi, (4) koperasi merupakan sokoguru ekonomi nasional, dan (5) ada keseimbangan yang selaras, serasi, dan seimbang dari perencanaan ekonomi dengan pelaksanaannya di daerah-daerah. Berkaitan dengan hal itu Sri-Edi Swasono menyatakan, membangun ekonomi rakyat memang memerlukan ‘pemihakan’, suatu sikap ideologis yang memihak untuk memuliakan kedaulatan rakyat. Namun, dalam membangun ekonomi rakyat, pemihakan bukanlah satu-satunya justifikasi. Pembangunan ekonomi rakyat memang merupakan suatu strategi yang tepat untuk mengembangkan perekonomian nasional, yaitu suatu strategi meningkatkan produktivitas rakyat (rakyat menjadi *asset* nasional) dan utilisasi efektif sumber-sumber daya yang tersedia, sebagai suatu strategi *grassroots-based* sekaligus *resources based*. Lebih dari itu, membangun ekonomi rakyat merupakan salah satu ujud mendasar pelaksanaan pendekatan partisipatori dan emansipatori yang dituntut oleh paham demokrasi ekonomi.<sup>80</sup>

Keberpihakan terhadap suatu sistem ekonomi sangat penting karena akan memengaruhi kualitas hukum ekonomi yang akan dibangun ke depan. Dalam hal ini menurut Sunaryati Hartono, sistem ekonomipun harus juga mendukung pembangunan sistem hukum secara positif agar sistem hukum itu dapat lebih lagi mendukung pembangunan sistem ekonomi nasional. Selama ini sistem ekonomi Indonesia adalah sistem ekonomi kapitalis ‘malu-malu’ (maksudnya malu-malu diakui oleh pemerintah) sehingga peraturan perundang-undang bidang ekonomi lebih

---

<sup>80</sup> *Ibid*

banyak yang mengabdikan pada konglomerasi dibanding dengan rakyat kecil (petani, nelayan, usaha kecil, dan seterusnya). Untuk menetapkan sistem ekonomi Pancasila sebagai sistem ekonomi Indonesia memang tidak mudah karena selama ratusan tahun kita telah mengonsumsi sistem hukum ekonomi yang berkualitas liberal atau mengabdikan pada kepentingan negara-negara kapitalis.<sup>81</sup>

Menurut Arief Hidayat,<sup>82</sup> Pasal 33 UUD 1945 mengukuhkan demokrasi ekonomi menjadi inti yang paling esensial. Demokrasi ekonomi menghendaki bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya sebagai pokok-pokok kehidupan rakyat dikuasai oleh negara agar dapat digunakan untuk sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”. Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa. Oleh karena itu, pemanfaatan karunia Tuhan tidak boleh semata-mata untuk kepentingan orang per orang, tetapi secara kolektif untuk kepentingan kemakmuran masyarakat. Dalam hal ini, yang penting bagi negara tidak saja yang strategis tetapi juga hal-hal yang menguasai hajat hidup orang banyak. Oleh sebab itu pula, tidak ada ruang untuk paham neoliberalisme karena paham itu nyata-nyata telah mendistorsi makna penting keberadaan negara karena potensial terjadinya privatisasi dan swastanisasi. Listrik, air, dan hal strategis lainnya, termasuk hajat hidup orang banyak, karenanya negara harus hadir, tidak boleh membiarkan tersandera pasar bebas.

Pengelolaan sumber daya alam di Indonesia harus berpegang pada nilai-nilai moral yang terdapat dalam Pancasila bersumber pada ketentuan Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 dengan memberikan penafsiran terhadap konsep Hak Menguasai Negara yang sesuai dengan amanah pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yakni pemanfaatan sumber daya alam untuk “*mewujudkan*

---

<sup>81</sup> *Ibid*

<sup>82</sup> Arief Hidayat, “Perlindungan Hak Sosial Ekonomi dalam Konstitusi Berketuhanan”, Makalah disampaikan dalam acara *The International Short Course 2019 Bali*, November 6th – 7th, 2019, hlm. 3-4



*keadilan sosial bagi seluruhnya rakyat Indonesia.*<sup>83</sup> Nilai-nilai dasar yang terkandung dalam konstitusi menjadi dasar pembentukan norma-norma hukum yang lebih rendah sehingga apabila norma-norma hukum yang lebih rendah bertentangan dengan nilai-nilai dasar yang ada dalam konstitusi maka norma tersebut secara substansi bertentangan dengan norma dasar. Salah satu cara untuk menilai adanya pertentangan nilai norma tersebut bertentangan dengan UUD melalui penafsiran.

Selama ini Mahkamah Konstitusi menjalankan kewenangan konstitusionalnya sejak tahun 2003 selalu menggunakan pasal-pasal dalam Batang Tubuh UUD NRI Tahun 1945 sebagai bintang pemandu (batu uji) untuk menilai kadar konstitusionalitas suatu undang-undang. Namun, dalam sejumlah putusan MK termasuk putusan perkara pengujian undang-undang di bidang ekonomi, MK juga secara sadar menerjemahkan “Pembukaan UUD NRI Tahun 1945” atau menjadikan Pancasila (Pembukaan UUD) belum ditegaskan sebagai batu uji dalam UUD 1945. Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 juga berisi norma-norma dasar yang fundamental yang tidak hanya berisi Pancasila, tetapi juga dapat menjadi orientasi dan arah, membawa negara kepada tujuannya, yakni keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia dan umat manusia.<sup>84</sup>

---

<sup>83</sup> Otong Rosadi, *Op.Cit*, hlm. 184.

<sup>84</sup> Baca Hamdan Zoelva, “Pelebagaan Nilai-Nilai Pancasila dalam Prespektif Kehidupan Beragama, Sosial, Budaya melalui Putusan MK”, makalah disampaikan dalam kongres Pancasila IV tahun 2012, UGM kerjasama MK dan MPR RI tanggal, 31 Mei-1 Juni 2012 hlm. 10 lihat King Faisal, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Bandung: Nusa Media, Cet. 1 Maret 2017, hlm. 233

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. Simpulan**

1. Tafsir Konstitusi Hak Menguasai Negara atas Sumber Daya Alam dalam putusan Mahkamah Konstitusi

Tafsir konstitusi hak menguasai negara atas sumber daya alam dalam putusan Mahkamah Konstitusi mengatakan bahwa tidak terikat pada satu metode tafsir konstitusi agar mencapai tujuan yang dikehendaki dari norma dasar tersebut. Namun demikian, ditemukan secara dominan dalam tafsir konstitusi Mahkamah Konstitusi menggunakan tafsir historis, tafsir original intens dan tafsir teleologis, baik digunakan secara terpisah maupun secara bersama-sama dalam satu perkara di bidang sumber daya alam seperti pengujian UU Ketenagalistrikan, UU Sumber daya Air dan UU Minyak dan Gas dengan menegaskan makna hak menguasai negara sesuai dengan yang dikehendaki pembentuk UUD, aspek historis serta konteks kemasyarakatan pada saat ini dan ke depan.

Akan tetapi, Mahkamah Konstitusi dalam perkara pengujian UU Penanaman Modal, UU Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil dengan menggunakan tafsir teleologis dengan memberikan makna atas sumber daya pesisir secara kontekstual, sesuai dengan konteks perkembangan masyarakat.

Dengan demikian tafsir konstitusi hak menguasai negara atas sumber daya alam yang dilakukan oleh mahkamah konstitusi secara kontekstual dan bersama-sama (simultan) dengan menggunakan metode tafsir historis, original intens dan teleologis.

2. Konsep Hak Menguasai Negara atas Sumber Daya Alam dalam putusan Mahkamah Konstitusi menurut Prespektif Demokrasi Ekonomi

Konsep hak menguasai negara atas sumber daya alam dalam perspektif demokrasi ekonomi ditemukan dalam putusan Mahkamah Konstitusi dengan mengklasifikasi dalam tiga konsep hak menguasai negara atas sumber daya alam dengan makna yang dihasilkan masih kontekstual yakni; **pertama**, dikuasai oleh negara apabila negara melakukan kekuasaan, yakni mengatur (*regelendaad*), mengurus (*bestuurdaad*), mengelola (*beheersdaad*), mengawasi (*toezichthoedensdaad*. **Kedua**, unsur terpenting dari penguasaan negara adalah “untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat” dengan empat tolak ukur, yaitu: (i) kemanfaatan sumber daya alam bagi rakyat, (ii) tingkat pemerataan manfaat sumber daya alam bagi rakyat, (iii) tingkat partisipasi rakyat dalam menentukan manfaat sumber daya alam, serta (iv) penghormatan terhadap hak rakyat secara turun-temurun dalam memanfaatkan sumber daya alam. **Ketiga**, untuk mencapai tujuan penguasaan negara yaitu “untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”, maka bentuk penguasaan negara diberi peringkat berdasarkan kemampuan negara, yaitu: peringkat pertama, negara melakukan pengelolaan secara langsung atas sumber daya alam; peringkat kedua, negara membuat kebijakan dan pengurusan; serta peringkat ketiga, negara melakukan pengaturan dan pengawasan. Sepanjang negara mampu melakukan penguasaan sumber daya alam dan produksi yang penting bagi negara, maka negara harus mengambil bentuk penguasaan tingkat pertama. Selanjutnya, apabila belum mampu, maka negara mengambil penguasaan tingkat kedua, dan seterusnya, peringkat ketiga sebagai peringkat yang benar-benar dalam keadaan lemah.

## **B. Saran**

1. Tafsir Konstitusi yang digunakan Mahkamah Konstitusi dalam menafsirkan hak menguasai negara atas sumber daya alam masih kontekstual dalam menggunakan metode penafsiran padahal semangat yang terkandung dalam nilai-nilai Pancasila baik secara historis, original

intens, dan teleologisnya (tafsir integrasi konstitusional) agar tujuan yang ingin dicapai atas penguasaan negara atas sumber daya alam untuk mencapai kemakmuran rakyat dapat diwujudkan. Namun, dalam berbagai putusan Mahkamah Konstitusi yang menjadi objek penelitian disertasi ini tidak menunjukkan secara tegas dan konsisten metode penafsiran yang mana yang dipilih oleh Mahkamah untuk membuat penafsiran terhadap Undang-Undang yang diujikan konstitusionalitasnya, maka sebaiknya Mahkamah Konstitusi harus konsistensi menggunakan tafsir integrasi konstitusional hak menguasai negara atas sumber daya alam yang digunakan oleh Mahkamah Konstitusi meskipun pengujian dilakukan secara kontekstual.

2. Konsep hak menguasai negara atas sumber daya alam dalam prepektif demokrasi ekonomi sebagai upaya Mahkamah Konstitusi dalam memberikan makna hak menguasai negara atas sumber daya alam terhadap cabang-cabang produksi yang menyangkut hajat hidup orang banyak merupakan cita-cita luhur bangsa Indonesia. Hal dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi sebagai bentuk koreksi atas arah dan kebijakan pembentuk undang-undang oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah yang sering menyimpang dari nilai-nilai luhur bangsa tersebut sehingga diharapkan putusan Mahkamah Konstitusi yang menafsirkan undang-undang tersebut dapat memberikan makna dalam pembentukan hukum di Indonesia meskipun faktanya Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah tidak serta merta menindaklanjuti putusan Mahkamah Konstitusi dengan pembentukan peraturan perundang-undang yang baru.

## Daftar Pustaka

### Buku-Buku

- Abdul Mukhtie Fadjar, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Konstitusi Press, Cetakan pertama, Juni 2006.
- Achmad Sodiki, “Penataan Kepemilikan Hak atas Tanah di Daerah Perkebunan Kabupaten Malam (Studi tentang Dinamika Hukum)”, *Disertasi*, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 1994.
- Achmad Sodiki, *Politik Hukum Agraria*, Jakarta: Konstitusi Press, Cet. Pertama, Juni 2013.
- Ahmad Rivai, *Penemuan Hukum oleh Hakim dalam Prespektif Hukum Progresif*, Jakarta: Sinar Grafika, Cet. Ketiga Juni 2014.
- Aidul Fitriciada Azhari. *Tafsir Konstitusi Pergulatan Mewujudkan Demokrasi di Indonesia*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2017.
- Alwi Wahyudi, *Hukum Tata Negara Indonesia dalam Prespektif Pancasila Pasca Reformasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, Cet. Kedua, November 2013.
- Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Perkasa, 2004.
- Aminuddin Ilmar, *Hak Menguasai Negara dalam Privatitasi BUMN*, Jakarta: Kencana Prenada Medi Grup, 2012.
- Bambang Daru Nugroho, *Hukum Adat Hak menguasai Negara atas Sumber Daya Alam Kehutan & Perlindungan terhadap Masyarakat Hukum Adat*, Bandung: PT. Refika Aditama, Cet. Kesatu, September 2015.
- Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum dalam Praktik*, Jakarta: Sinar Grafika, 1991.
- Baskara T. Wardaya dkk. *Menelusuri Akar Otoritarianisme di Indonesia*, Jakarta: ELSAM, 2007.
- Charles Sampford (Ed.), *Interpreting Constitutions Theories, Principles and Institutions*, Sydney: The Ferderation Press, 1996.
- Craig R. Ducat, *Constitutional Interperation*, California: Wordsworth Classic, 2004.
- Elli Ruslina, *Dasar Perekonomian Indonesia dalam Penyimpangan Mandat Konstitusi UUD Negara Tahun 1945*, Yogyakarta: Total Media, Cet. 1, 201.
- Fokky Fuad Wasitaatmadja, *Falsafah Pancasila Epistemologi KeIslaman Kebangsaan*, Depok: Prenada Media Group, Cetakan ke-1 Februari 2018.

- Hamdan Zoelva. *Mengawal Konstitusionalisme*. Jakarta: Konstitusi Press, Cetakan Pertama, Agustus 2016.
- Hans Kelsen (terjemahan Somardi), *Teori Hukum Murni Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Empirik-Deskriptif*, Bandung: Rimdi Press, 1995.
- Henry Sinaga, *Hak Memilik Melanggar Konstitusi dalam Hukum Agraria dalam Teori dan Praktik (Kompilasi Tulisan tentang Carut Marut Regulasi di Indonesia)*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2018.
- Heri Herdiawanto dkk., *Spiritualisme Pancasila*, Depok: Prenadamedia Group, Cetakan ke-1 Februari 2018.
- HRT. Sri Soematri M., *Hukum Tata Negara Indonesia Pemikiran dan Pandangan*, Bandung: Remeja Rosdakarya, Cetakan pertama, Mei 2014.
- Husen Alting, "Penguasaan Tanah Masyarakat Hukum Adat (Suatu Kajian terhadap Masyarakat Hukum Adat Ternate)", *Jurnal Dinamika Hukum*, Volume 11 Nomor 1, Januari 2011.
- Iman Soetikinjo, *Politik Agraria Nasional Hubungan Manusia fengan Tanah yang Berdasarkan Pancasila*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, Cet. Ketiga 1990.
- Jack N. Rakove (Ed.), *Interpreting Constitution: The Debate Over Original Intent*, Michigan: Northeastern University Press, 1990.
- Jeffrey Goldsworthy (Ed.), *Interpreting Constitutions, A Comparative Study*, New York: Oxford University Press, 2006, hlm.
- Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2007.
- \_\_\_\_\_, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Pusat Studi HTN Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004.
- \_\_\_\_\_, "Konstitusi Ekonomi", *Kompas*, Jakarta, 2010, hlm.
- \_\_\_\_\_, *Model-model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, Jakarta: Konpress, 2005.
- \_\_\_\_\_, *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta: Sinar Grafika, Cetakan pertama, September 2009.
- \_\_\_\_\_, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Cetakan Pertama, September 2005.
- \_\_\_\_\_, Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2007.
- K. C Wheare, *Modern Constitutions*, London-Toronto: Oxford, 1998.

Keith E. Whittington, *Constitutional Interpretation, Textual Meaning, Original, and Judicial Review*, Kansas: University Press of Kansas, 1999.

Mashuri Sirojuddin Iqbal dan A. Fudlali, *Pengantar Ilmu Tafsir*, Bandung: Angkasa, 1997.

Muhammad Ilham Hermawan, “Hermeneutik Sebagai Landasan Kefilsafatan Keberadaan Penafsiran Konstitusi (Analisis Putusan Pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar oleh Mahkamah Konstitusi Indonesia)”, *Disertasi*, Universitas Indonesia, 2015.

M. Mahfud, MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Press, 2010.

\_\_\_\_\_, “Perkembangan Politik Hukum di Indonesia”, *Disertasi*, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 1993.

\_\_\_\_\_, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Yogyakarta: Gama Media, 1999.

\_\_\_\_\_, *Perkembangan Politik Hukum: Study tentang Pengaruh Konfigurasi Politik terhadap Produk Hukum di Indonesia*, Yogyakarta: UGM, 1993.

\_\_\_\_\_, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: Pustaka LP3ES, Cet. Pertama 2007.

\_\_\_\_\_, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: Pustaka LP3ES, Cet. Pertama 2007.

Martitah, *Mahkamah Konstitusi dari Negative Legislature ke Positive Legislature*, Jakarta: Konstitusi Press, Cet. 1 Juli 2013.

Masri Pangaribuan, *Metode Penelitian Survei*, Jakarta: LP3ES, Media Surya Grafindo, 1989.

Mohammad Hatta, *Demokrasi kita lihat dalam Elli Ruslina, Dasar Perekonomian Indonesia dalam Penyimpangan Mandat Konstitusi UUD Negara Tahun 1945*, Yogyakarta: Total Media, 2013.

Mubyarto dkk., *Ekonomi Pancasila*, Yogyakarta: BPFE, Cetakan IV, Februari 1991.

·  
Muchtar Luthfi, “Politik Hukum Pertanahan dalam Prespektif Otonomi Daerah Pasca Orde Baru”, *Disertasi*, UII Yogyakarta, 2015.

Muhammad Alim, Hamdan Zoelva dkk., *Liber Amicorum 70 Tahun Prof. Dr. Achmad Sodikin, S.H*, Universitas Brawijaya Press (UB Press), Cetakan pertama, 2014.

*Muhammad Yamin dalam Mahkamah Konstitusi, Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku VII Keuangan, Perekonomian Nasional, dan*

- Kesejahteraan Sosial, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008.
- Ni'matul Huda, "Hubungan Pengawasan Produk Hukum Daerah Antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia", *Disertasi*, Universitas Islam Indonesia, 2009.
- \_\_\_\_\_, *Hukum Tata Negara Kajian Teoritis dan Yuridis terhadap Konstitusi Indonesia*, Yogyakarta: Gama Media, Cetakan Pertama, Maret 1999.
- \_\_\_\_\_, "Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang oleh Mahkamah Konstitusi (Studi terhadap Perppu No. 4 Tahun 2009 dan Perppu No. 4 Tahun 2008)", *Jurnal Hukum* Vol. 18 No. 2, 2011.
- Nurhasan Ismail, *Hukum Agraria dalam Tantangan Perubahan*, Malang: Setara Press. Cetakan Pertama, 2018.
- \_\_\_\_\_, *Inkonsistensi Hak Pengusahaan Perairan Pesisir dengan UUD 1945 dalam Hukum Agraria dalam Tantangan Perubahan*, Malang: Setara Press. Cetakan Pertama, 2018.
- Prasetyo dan Sri Priyanti. "Membangun Ilmu Hukum Mazhab Pancasila," dalam Satya Arinanto, dkk. (edit.), 2010, *Memahami Hukum dari Konstruksi Sampai Implementasi*, Jakarta: Rajawali Press, 2010.
- Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara, Pengelolaan Teknologi Informasi dan Komunikasi (P4TIK) Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, *Model Membedakan Nilai Pancasila Perspektif Hukum Progresif dalam Kehidupan Bernegara melalui Pengujian Konstitusional oleh Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (Studi Putusan MK RI Tahun 2004-2016)*, Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi RI : 2017.
- Pusat Penelitian, *Pengkajian Perkara dan Pengelolaan Teknologi Informasi dan Komunikasi [P4TIK]*, 2016.
- Rahmat Muhajir Nugroho dan Agus Setiadi, *Paradigma Keadilan Substantif dalam Perumusan Norma Baru (Analisis Filosofis-Yuridis-Hermenutis atas Putusan PUU MK Tahun 2007-2017)*, Yogyakarta: Global Press, Cetakan Pertama, Desember 2018.
- R. Soepomo, *Sejarah Politik Hukum Adat dari Zaman Kompeni hingga Tahun 1848*, Jakarta: Pradnya Paramita, Jilid I, 1982.
- Rif'at Syouqi Nawawi dan M. Ali Hasan, *Pengantar Ilmu Tafsir*, Jakarta: Bulan Bintang, 1985.
- Rita Triana Bidiarti, *Pergulatan Konstitusi Hamdan Zoelva*, Jakarta: Konstitusi Press, Cet 1, Januari 2015.



Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, 2010, hlm.

Siti Rodhiyah Istinah, “Pola Ideal Pertanggungjawaban Presiden dalam Mewujudkan Demokrasi Ekonomi Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada Era Reformasi ”, *Disertasi*, 2019, Universitas Muhammadiyah Surakarta.

Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, 1982.

Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo, *Penemuan Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993.

Sudjito, *Reinterpretasi dan Sosiolisasi Nilai-Nilai Pancasila dalam Prespektif Hukum*, Yogyakarta: Pusat Studi Pancasila UGM, 2012.

Suryana, *Metode Penelitian : Model Praktis Penelitian Kuantitatif dan Kualitatif*, Bandung : Universitas Pendidikan Indonesia, 2010.

Thomas Khun, *The Structure of Scientific Revolution*, Bandung: Rosda Karya, 1962.

Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Cetakan pertama, Agustus 2010.

Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Cetakan pertama, Agustus 2010.

Winahyu Erwiningsih, *Hak Menguasai Negara atas Tanah*, Yogyakarta: Total Media, 2009.

\_\_\_\_\_, “Pelaksanaan Pengaturan Hak menguasai Negara atas Tanah Menurut UUD 1945”, *Disertasi*, UII Yogyakarta, 2009.

Yudi Latif, Negara Paripurna; *Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2011.

Yusril Ihsa Mahendra, *Dinamika Tatanegara Indonesia, Kompilasi Aktual Masalah Konstitusi Dewaan Perwakilan dalam Sistem Kepartaian*, Jakarta: Gema Insani Press, 1996.

## **Jurnal**

Absori, “Politik Pembangunan Hukum pada Era Industri Perspektif Transendensi Pancasila” Seminar Tema Hukum dan Industri : Refleksi Pembangunan Hukum Nasional di Era Industrialisasi dalam Perspektif Transendensi Pancasila, 6 April 2019 di Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Surakarta.

Adi Sulistioyono, “Pembangunan Hukum Ekonomi untuk Mendukung Pencapaian Visi Indonesia 2030”, Pidato Pengukuhan Guru Besar Hukum Ekonomi pada Fakultas Hukum

- Universitas Sebelas Maret Surakarta, Disampaikan dalam Sidang Senat Terbuka Universitas Sebelas Maret Surakarta, 17 Nopember 2007.
- Aidul Fitriciada Azhari, “Dekolonialisasi dan Demokratisasi dalam Konstitusionalisme Indonesia: Tafsir Poskolonial terhadap Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945”. Pidato Pengukuhan sebagai Guru Besar dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta, 23 Februari 2017.
- Albert H Y Chen, “The Interpretation of the Basic Law--Common Law and Mainland Chinese Perspectives”, Hong Kong Journal Ltd. 2000
- Asep Bambang Hermanto, “Politik Hukum dalam Demokrasi Ekonomi Indonesia”, Jurnal Telisik Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Pancasila, Vol. 1 No. 1, Tahun 2018
- Diane Butler, “Peace and Harmony in the World Based on Pancasila and Bhinneka Tunggal Ika (Unity in Diversity)”, Jurnal Multikultural & Multireligius, Vol. 15, No. 2, Agustus 2016.
- Penulis, “Penafsiran MK terhadap Pasal-Pasal Ekonomi”, Jurnal Konstitusi, No. 94, Desember 2014
- FX. Adji Samekto, “Membangun Politik Hukum Sumber Daya dalam Prespektif Cita Hukum Indonesia”, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro dan Asosiasi Sosiologi Hukum Indonesia, Semarang, 15-16 April 2015.
- Hamdan Zoelva, “Judul Makalah”. Diklat Departemen dalam Negeri yang dilaksanakan pada tanggal 13 November 2003 di Bidakara, Jakarta.
- Heddy Shri Ahimsa-Putra, “Judul Makalah”, *Kuliah Umum “Paradigma Penelitian Ilmu-ilmu Humaniora” di Program Studi Linguistik, Sekolah Pascasarjana, Universitas Pendidikan Indonesia*, di Bandung, 7 Desember 2009.
- Hendri Tanjung, “Tafsir Demokrasi Ekonomi”, Majalah Peluang, No. 110, Mei 2019
- Ibnu Sina Chandranegara, “Penafsiran Hakim Atas Undang-Undang yang Mengubah Undang-Undang Dasar”, *Paper, Conference on Constitutional Right*, Jakarta: 2014.
- Ida Nurlida, “Pengaturan Penguasaan dan Pemanfaatan Sumber Daya Air Pasca Pembatalan Undang-Undang No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air”, *Seminar Bertemakan “Bagaimana Setelah MK Membatalkan UU Sumber Daya Air?”*, Bandung, 30 Maret 2015 Unpad, Bandung.
- Kuntana Magnar, Inna Junaenah, dan Giri Ahmad Taufik, “Tafsir MK atas Pasal 33 UUD 1945: (Studi Atas Putusan MK mengenai Judicial Review UU No. 7/2004, UU No. 22/2001, dan UU No. 20/2002)”, Jurnal Konstitusi, Volume 7, Nomor 1, Februari 2010.

- Onggo Wijaya, “Hak Pengusahaan Perairan Pesisir dari Sudut pandang asas Keadilan dan kepatutan”, *Jurnal Law Reform*, Volume 8 No. 1, Tahun 2012
- Revrison Baswir, “Ekonomi Kerakyatan Pengamalan Pancasila dalam Bidang Ekonomi”. *Seminar Nasional Bertemakan Hukum dan Industri : Refleksi Pembangunan Hukum Nasional di Era Industrialisasi dalam Perspektif Transendensi Pancasila*, di UMS, 6 April 2019.
- Sidharta, “Peragaan Pola Penalaran Hukum dalam Putusan Kasus Tanah Adat”, *Jurnal Yudisial*, Vol-III, No-3, hlm. 269, Desember/2010
- Susi Dwi Harijanti, “Sistem Ketatanegaraan Berdasarkan UUD 1945”, Sosialisasi Pemahaman Hak Konstitusional Warga Negara bagi Forum Silaturahmi Keraton Nusantara (FSKN) oleh Pusat Pendidikan Pancasila dan Konstitusi, Mahkamah Konstitusi, Cisarua, 9 Mei 2017.
- Suteki, “Membangun Politik Hukum Sumber Daya Alam Berbasis Cita Hukum Indonesia”, *Seminar Kerja Sama Fakultas Hukum Universitas Diponegoro dan Asosiasi Sosiologi Hukum Indonesia*, Semarang, 15-16 April 2015.
- Abdul Ghofur, “Menembus Lorong *Original Intent*”, *Majalah Konstitusi*, Edisi Januari 2011
- Taufiqurrahman Sahuri, “Politik Hukum Perekonomian Berdasarkan Pasal 33 UUD 1945”, *Jurnal Konstitusi* Volume 9, Nomor 2, Juni 2012.
- Yance Arizona, Penelitian “Dibalik Konstitusional Bersyarat Putusan MK”, Jakarta, Huma, Tanpa Tahun.
- Yance Arizona, “Konstitusi dalam Intaian Neoliberalisme: Konstitusionalitas Penguasaan Negara Atas Sumberdaya Alam dalam Putusan Mahkamah Konstitusi”, *Konferensi Warisan Otoritarianisme: Demokrasi Indonesia di Bawah Tirani Modal. Panel Tirani Modal dan Ketatanegaraan*, 5 Agustus 2008 di FISIP Universitas Indonesia.
- Muazzin, “Hak Masyarakat Adat (*Indigenous Poeples*) atas Sumber Daya Alam: Prespektif Hukum Internasional”, *Jurnal Hukum Padjadjaran* Volume 1 No. 2 , Agustus 2014.
- Ismaindarsyah, “Makna Dikuasai Negara dalam Pasal 33 UUD 1945”. <http://www.berdikarionline.com/makna-%e2%80%9cdikuasai-oleh-negara%e2%80%9d-dalam-pasal-33-uud-1945/#ixzz4HI4IOstF> dan , Diakses pada tanggal 10 Agustus 2019.
- FEM IPB, “Praktik Ekonomi Pancasila Pasca 73 Tahun Indonesia Merdeka”. <https://fem.ipb.ac.id/index.php/2018/09/26/press-release-evaluasi-praktik-ekonomi-pancasila-pasca-73-tahun-indonesia-merdeka/>

## **Peraturan perundang-undangan dan Putusan Mahkamah Konstitusi**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi  
 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan  
 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan  
 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air  
 Undang-undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal  
 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.  
 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian.  
 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.  
 Putusan Perkara Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 tentang pengujian Undang-undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan.  
  
 Putusan Nomor 36/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi.  
  
 Putusan perkara Nomor 35/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan  
  
 Putusan perkara No. 058-059-060-063/PUU-II/2004 dan Putusan No. 008/PUU-III/2005 tentang Pengujian Undang-Undang 07 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air.  
  
 Putusan Perkara Nomor 12/PUU-I/2003 tentang Pengujian Undang-Undang nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.  
  
 Putusan Perkara Nomor 21-22/PUU-V/2017 tentang Pengujian Undang-Undang nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal.  
  
 Putusan Perkara Nomor 3/PUU-VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil  
  
 Putusan Nomor 28/PUU/XI/2013 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian  
  
 Putusan Nomor 149/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang ketenagalistrikan  
  
 Putusan Nomor 111/PUU-XIII/2015 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang ketenagalistrikan